

Ontwikkelen van een conceptueel methodologisch kader voor risicoanalyse binnen de entiteit Inspectie Werk en Sociale Economie

Jozef Pacolet & Frederic De Wispelaere

Projectleiding: Prof. dr. Jozef Pacolet

Een onderzoek in opdracht van de Vlaamse minister van Werk, Onderwijs
en Vorming in het kader van het VIONA-onderzoeksprogramma



KATHOLIEKE UNIVERSITEIT
LEUVEN



CIP Koninklijke Bibliotheek Albert I

Pacolet, Jozef

Ontwikkelen van een conceptueel methodologisch kader voor risicoanalyse binnen de entiteit Inspectie Werk en Sociale Economie / Jozef Pacolet & Frederic De Wispelaere. - Leuven: Katholieke Universiteit Leuven. Hoger instituut voor de arbeid, 2008, 232 p.

ISBN 978 90-5550-457-2.
D/2008/4718/14.

Copyright (2008) Hoger instituut voor de arbeid (K.U.Leuven)
Parkstraat 47 - bus 5300, 3000 Leuven

Niets uit deze uitgave mag worden verveelvuldigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotocopie, microfilm of op welke andere wijze ook, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

No part of this book may be reproduced in any form, by mimeograph, film or any other means, without permission in writing from the publisher.

VOORWOORD

Missen is menselijk en fraude zal er altijd zijn. Maar strijd tegen fraude, onregelmatigheden en fouten, wint nochtans aan belang. De toenemende complexiteit van regelgeving en instituties, de toenemende rol van alle mogelijke overheden (jawel) en de toenemende openheid van de economieën, maken dat nu pas het anti-fraude- en integriteitsbeleid meer aandacht krijgen. Men is ook meer en meer bewust van de kost van deze onregelmatigheden en fraude, dit zowel in de privé-sector als bij de overheid. Beter laat dan nooit. Op het gevaar af van een plethora van controles en registraties, die dan nieuwe kosten dreigt met zich mee te brengen.

Daarom dient het controlebeleid zo effectief en efficiënt mogelijk te verlopen. Risicoanalyse maakt dat men de controle-inspanningen concentreert op de situaties die het meest het risico van fraude of fouten opleveren. Risicoanalyse veronderstelt datamining. Datamining veronderstelt data. Registratie van relevante informatie over de te controleren organisaties, ondernemingen, personen, en registratie van het resultaat van de controles is daarvoor essentieel. Integratie van deze data tussen verschillende controle-instanties en administraties, voor zover verantwoord, kan verder bijdragen tot een verhoogde effectiviteit en efficiëntie. Rapportage en benchmarking over de controle-inspanningen en over de vaststellingen evalueert en inspireert het controlebeleid en het beleid zelf. De complexiteit en de veelheid van instanties betrokken met de materie zijn opportuniteiten van samenwerking en 'mutual learning'. Vormingsvereisten zijn daarom aanzienlijk. Dit alles om de standaarden in het moeilijke 'métier' van controle en audit verder op te tillen. Bij de interne en externe auditors zijn er internationaal en nationaal tal van instanties die deze standaarden verduidelijken, instrueren en verder ontwikkelen. Het populariseren van de gebruikte methoden en de resultaten van de controles, met respect voor de vertrouwelijkheid en privacy, komt het beleid ten goede. Wij zien bij tal van controle-instanties ook een evolutie in die richting. Audits en verslagen van inspectiediensten worden bron van inspiratie voor het publiek debat en het beleid. Auditors cultiveren een gemeenschap van personen en instanties met dezelfde ambities en werkmethoden. De audit mag echter geen gesloten gilde worden, maar is een deel van andere verwetenschappelijkte analyses van prestaties en beleid.

Deze bijna generieke conclusies zijn de observaties die wij kunnen maken bij de gedetailleerde analyse van een wetenschappelijk referentiekader voor de controle-opdrachten van de Inspectie Werk en Sociale Economie van de Administratie Werk en Sociale Economie van de Vlaamse Overheid.

Voorliggend onderzoek werd uitgevoerd in opdracht van het VIONA-Programma op vraag van de Administratie Werk en Sociale Economie. Wij hebben ons moeten beperken tot enerzijds de sociaalrechtelijke inspectie en anderzijds de controle van ESF-projecten voor rekening van de auditautoriteiten in Vlaanderen van de Europese Structuurfondsen. De implementatie vereist verdere investering in de eigen databanken, de koppelbaarheid of zelfs integratie met andere databanken, en biedt aanzienlijke opportuniteiten voor samenwerking en vorming. De conclusies zijn relevant voor het geheel van de activiteiten, en hopelijk ook voor andere controle-instanties.

Wij danken het VIONA-Programma voor de geboden onderzoeksmogelijkheden, en de Inspectie Werk en Sociale Economie Vlaanderen voor de uitnodiging om haar werkzaamheden van nabij te bekijken. In eerste instantie moeten wij Mark Willems van de IWSE en Johan Troch van het VIONA-Programma danken voor de inhoudelijke inspiratie en praktische stroomlijning van de werkzaamheden en Dirk Vanderpoorten voor de aandacht voor de werkzaamheden. Wij danken de leden van de stuurgroep die dit onderzoekswerk hebben begeleid en geïnspireerd en de talloze gesprekspartners die ons informatie, documentatie en inzicht hebben bezorgd. Hun bereidwillige medewerking overtuigt ons van de opportuniteiten aan samenwerking en 'mutual learning'. Hopelijk concluderen al deze instanties uit het rapport: 'You 'll never walk alone'. En dat is best zo. Wij kijken uit naar de implementatie van het rapport.

Aan resterende onvolkomenheden van dit rapport hebben wij zelf debet. Wij hebben zoals vaak hier toch zo exhaustief mogelijk willen rapporteren over wat wij constateerden, en meenden te kunnen interpreteren en adviseren. Hierbij brengen wij graag hulde aan Frederic De Wispelaere die met ontoombare interesse en enthousiasme bouwstenen heeft aangebracht voor dit eindproduct, dat voor ons een leerrijk referentiepunt wordt voor andere opdrachten. Wij wensen hetzelfde toe aan de lezer.

Graag danken wij Katrien Billiet en Inge Vanderwaeren nog voor de finale lay-out van dit rapport.

Prof. dr. Jozef Pacolet
Hoofd Onderzoeksgroep Verzorgingsstaat en Wonen

EXECUTIVE SUMMARY

1. Inleiding

De Vlaamse Regering benadrukt in haar Meerbanenplan ‘Samen voor meer banen’ de nood aan extra aandacht voor de bestrijding van sociale fraude. Ter realisatie van de geformuleerde doelstellingen werd door de Vlaamse Regering op 5 mei 2006 beslist over te gaan tot aanwerving van 17 voltijds equivalente personeelsleden voor Inspectie Werk en Sociale Economie (IWSE). Het versterkte optreden van de IWSE ter realisering van de geformuleerde doelstellingen in het Meerbanenplan werd benadrukt in de Beleidsbrief Werk 2007 en nogmaals overgenomen in de Beleidsbrief Werk 2008.

De optimale inzet van deze versterkte dienst van inspecteurs over het controle-universum van de IWSE veronderstelt een gedegen risicoplanning, zoals ook voorzien in het Strategisch plan (2006) opgesteld door de dienst.

Om hiertoe te kunnen overgaan, wenst de Vlaamse Inspectie Werk en Sociale Economie in eerste instantie een conceptueel methodologisch kader te ontwikkelen. Voorliggende VIONA-studie moet de nodige wetenschappelijke ondersteuning leveren voor de uitbouw van deze risicoanalyse.

Identificatie van risicoprofielen, aanleveren van informatie voor prioritisering, aanleveren van informatie voor efficiëntiewinst (mogelijkheden van datamining zowel om meer selectief als resultaatgericht te controleren) zijn aan de orde.

De onderzoeksopdracht heeft duidelijk betrekking op twee soorten van controles, m.n. enerzijds de controle in het kader van de sociale bescherming en respect voor de regelgeving op het vlak van erkenningen en vergunningen en private arbeidsbemiddeling en anderzijds de financiële en saldocontrole van werkgelegenheidsprogramma's en het Europees Sociaal Fonds.

Voor beide zal een apart referentiekader worden geschetst waarbij volgende elementen zullen ontwikkeld worden:

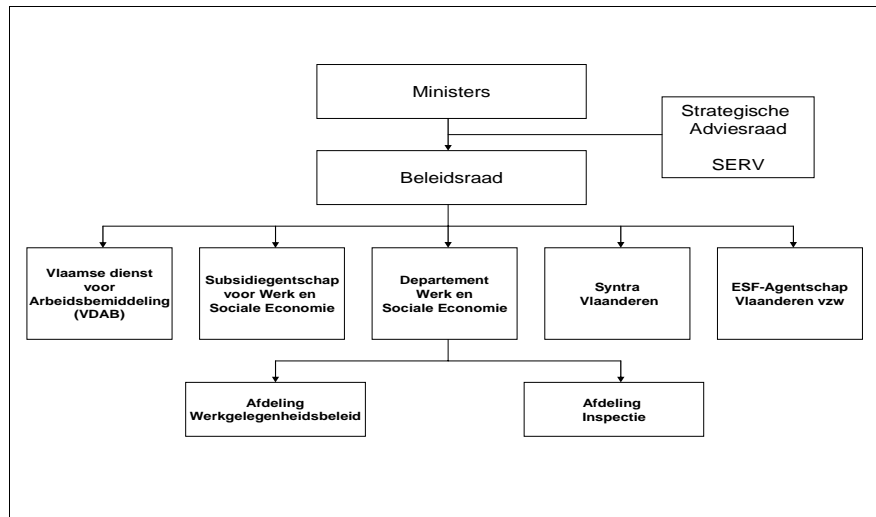
- het internationaal theoretische referentiekader;
- internationale en vooral nationale goede praktijkvoorbeelden;

- de analyse van de werksoort en de wijze waarop relevante variabelen/indicatoren worden geselecteerd en de wijze dat deze in rudimentaire tot meer complexe modellen worden uitgebouwd;
- de databehoeften en bronnen;
- de organisatorische context voor de uitbouw van deze risicoanalyse intern maar ook de mogelijkheden en wenselijkheden van externe samenwerking.

Wanneer wij een gedegen kader inzake risicoanalyse willen uitwerken, is voor-eerst een juist en goed inzicht over het functioneren van de organisatie noodzake-lijk daar niet enkel gestreefd wordt naar kennisontwikkeling (bijvoorbeeld door het definiëren van nationale en buitenlandse ‘good practices’) maar waarbij tege-lijk deze kennis dient geïmplementeerd te worden rekening houdend met de spe-cifieke inhoudelijke taken en strategieën van de organisatie.

Ter realisering van dit streven wordt een blik geworpen op de wettelijk bepaalde controleopdracht, focussen we ons op de controleopdrachten waarbinnen de mogelijke risicoanalyse zal toegepast worden, wordt er ingegaan op het door IWSE ontwikkelde Strategisch plan (missie, visie en strategie) en wordt er inzicht verkregen op de bestaande interne en externe data-aadpleging en samenwerking.

Inspectie Werk en Sociale Economie (IWSE) maakt deel uit van het Departement Werk en Sociale Economie en omvat een hoofdbestuur en vier buitendiensten. Het hoofdbestuur bevindt zich in Brussel, de vier buitendiensten situeren zich in Antwerpen (provincie Antwerpen), Hasselt (provincie Limburg), Brussel (provincie Vlaams Brabant), Gent (provincies Oost- en West-Vlaanderen). Binnen de entiteit worden momenteel 43 personen tewerkgesteld waaronder 33 inspecteurs.



Bron: www.werk.be

Figuur 1 Organogram Beleidsdomein Werk en Sociale Economie

De controleopdracht die door IWSE wordt uitgevoerd situeert zich over verschillende materies waarvoor men een bevoegdheid heeft verkregen. Het gaat hier dan voornamelijk om controle op tewerkstelling van vreemde werknemers, private arbeidsbemiddeling, tewerkstellingsprogramma's, evenredige arbeidsdeelname, subsidiedossiers naar aanleiding van projecten in het kader van het Europees Sociaal Fonds en de communautaire initiatieven, sociale economie, meerbanenplan, opleidingsprojecten, taaldecreet (IWSE, Strategisch plan 2006, p. 14-17). In voorliggend rapport hebben wij ons geconcentreerd op de sociaalrechtelijke opdracht (tewerkstelling van vreemde werknemers en private arbeidsbemiddeling) en de ESF-controle.

Tabel 1 geeft een overzicht van de allocatie van het controlepotentieel (in VTE) over het controle-universum. Doelstelling van de risicoanalyse is deze allocatie verder te verantwoorden en de inzet te optimaliseren.

Tabel 1 Kwantitatieve objectieven voor de controleopdrachten IWSE en de inzet van middelen, 2007-2008

Materie	Gem. mensdagen/ controle	2007 effectief		Uitgevoerd	2008		VTE
		Effectief VTE	Herrekend objectief		Gem. mensdagen/ controle	Objectief	
Migratie	2,5	9	720	936	2,5	1 144	14,30
Private arbeidsbemiddeling	3	7,6	508	428	3	476	7,15
Evenredige Arbeidsmarkt Deelname/ Diversiteit	1,5	0,3	42	6	3	48	0,72
ESF	3	1,3	85	130	3	120	1,80
Sociale Economie	1,5	0,8	106	86	2	120	1,20
Activering arbeidsmarkt	2	1,3	127	11	2	96	0,96
Opleidingsprojecten/Competentieagenda	1	0,3	64	53	1	48	0,24
Reguliere Tewerkstellingsprogramma's en premies	1	4,2	847	1 003	1	850	4,25
Taaldecreet	0,5	0,2	85	65	0,5	48	0,12
Andere/klachten ...	1	0,2	42				
Vergadering/opleiding	1						2,5
<i>Totalen Inspectie</i>		<i>26,09</i>	<i>2 625</i>	<i>2 718</i>		<i>2 951</i>	<i>33,25</i>

Bron: Verkregen via Marc Willems

IWSE streeft er naar op basis van een risicoanalyse zicht te krijgen in welke mate zich onregelmatigheden, inbreuken voordoen binnen de te controleren materies. Door inzicht te verwerven in de meest risicovolle materies en sectoren, wil men vervolgens prioriteiten leggen en streven naar een goede allocatie van de inspectiemiddelen. Alhoewel een eigen discipline, en een specifiek controle-universum, valt toch de complementariteit van de sociaalrechtelijke inspectieopdracht en de overige controleopdrachten op. Risicoanalyse en fraudebestrijding is universeel, wat ook de toepassing betreft. In dit onderzoeksrapport hebben wij de mogelijke leemten en opportuniteiten om te komen tot deze risicoanalyse gedetecteerd en vervolgens opgelijst.

2. Risicoanalyse sociaalrechtelijk toezicht

Een grondige en juiste registratie van vaststellingen op het terrein via éénvormige documenten, vormt de basis bij het uitvoeren van een risicoanalyse daar de gegevens van belang zullen zijn bij het opstellen van risicoprofielen. Tegelijk moeten deze gegevens kunnen verwerkt worden in een registratiesysteem.

Twee mogelijke methodes bij het uitvoeren van een risicoanalyse kunnen worden toegepast namelijk een deductieve en een inductieve methode.

De deductieve methode waarbij op basis van de ervaringen van de inspecteurs en de wetgeving fraudescenario's worden omschreven welke vervolgens leiden tot het opstellen van alarmen. Variabelen uit eigen/externe databanken moeten deze alarmen 'voeden'. In dit rapport hebben we een eerste aanzet gegeven tot het definiëren van alarmen, specifiek voor de controleopdracht 'migratie' en gedeeltelijk voor private arbeidsbemiddeling.

Tabel 2 Mogelijke alarmen materie 'migratie'

<i>Alarmen</i>	<i>Verklaring</i>
1) Stijging van aanvragen arbeidskaarten voor een bepaalde sector/onderneming (door een bepaalde nationaliteit)	Zo kan bijvoorbeeld een stijging in het aantal aanvragen van arbeidskaarten B door (Filipijnse) au pairs vanuit de ervaringen uit het verleden een 'knipperlicht' vormen.
2) Aanvragen voor een arbeidskaart B als hooggeschoolde vanuit een bepaald land	Controle op de inhoudelijke aspecten voor het verkrijgen van een arbeidskaart
3) Weigeringen van aflevering arbeidskaart	Ondanks een weigering bestaat er een reële kans dat de werkgever deze buitenlandse werkgever toch tewerk zal stellen.
4) Het beschikken over een arbeidskaart maar geen DIMONA-aangifte, of omgekeerd.	Het kruisen van de eigen databank met de DIMONA-databank kan bepaalde inbreuken aan het licht brengen. Wanneer gekeken wordt naar de inbreuken waarvoor op regelmatige basis P-J's en PV's worden opgesteld stellen we tegelijk vast dat het vaak gaat om een werkgever die nagelaten heeft de bevoegde overheid op de hoogte te brengen van het beëindigen van de tewerkstelling (art. 12, 2°d, wet van 30 april 1999 betreffende de tewerkstelling van buitenlandse werknemers). Deze inbreuk kan ook teruggevonden worden door de DIMONA-databank met de eigen databank te kruisen.
5) Het beschikken over een arbeidskaart maar geen verblijfsvergunning	Het kruisen van de eigen databank met de databank met verblijfsvergunningen kan bepaalde inbreuken aan het licht brengen.
6) Geen arbeidskaart en geen verblijfsvergunning: mogelijke detectie via inzicht op OMZET. Dit is mogelijk via de alarmen in de OASIS-databank: <ul style="list-style-type: none"> - alarm 34: verhoging van de omzet met vermindering van het aantal werknemers; - alarm 34bis: verhoging van de omzet met vermindering van het aantal bezoldigde dagen; - alarm 35: ratio (omzet/aantal werknemers) >> sectorgemiddelde - alarm 36: verhoging van de verhouding (omzet/aantal werknemers) >> grens (berekend voor lopend kwartaal t.o.v. vorige) - alarm 36bis: verhoging van de verhouding (omzet/aantal bezoldigde dagen) >> grens (berekend voor lopend kwartaal t.o.v. vorige) 	Wanneer gekeken wordt naar de inbreuk waarvoor in 2007 de meeste P-J's zijn opgesteld, stellen we vast dat dit om inbreuken gaat betreffende illegaal verblijf en geen arbeidskaart (inbreuk art. 12, 1°a, wet van 30 april 1999 betreffende de tewerkstelling van buitenlandse werknemers).

Tabel 3 Mogelijke alarmen materie 'migratie'. Vervolg

Alarmen	Verklaring
7) Geen tewerkstelling in knelpuntberoep waarvoor arbeidskaart B verkregen	Inbreuk op beperking toepasbaarheid arbeidskaart
8) Detacheringsconstructies	Artikel 12, e van de wet van 30 april 1999 betreffende de tewerkstelling van buitenlandse werknemers vermeldt volgende zware inbreuk: al wie optreedt als tussenpersoon tussen WN en WG of de autoriteiten en daarbij misleidende handelingen stelt.
9) Een erkenning als uitzendbureau zonder te beschikken over een arbeidsvergunning wanneer dit vereist is.	De link tussen arbeidskaarten en arbeidsbemiddeling dient ook gelegd te worden.
10) Verboden terbeschikkingstelling	(Gedeeltelijk) gezag wordt uitgeoefend door de gebruiker.
11) Zich niet houden aan de inhoudelijke beperkingen van een arbeidskaart	De werknemer mag enkel deze arbeid verrichten binnen de perken van de arbeidskaart (art. 5 wet 30/04/1999)
12) Geen verblijfsvergunning, arbeidskaart, arbeidsovereenkomst als derdelandsonderdaan in het werkland (zie art. 2, 14° KB van 09/06/1999)	Inbreuk op vrijstellingen (art. 2 KB van 09/06/1999)
13) Schijnzelfstandigen Verschillende alarmen zijn hier mogelijk: - indiciën die wijzen op 'gezag'; - overgang van werknemersstatuut naar zelfstandigenstatuut binnen eenzelfde onderneming; - aantal zelfstandigen in onderneming is >> gemiddelde sector; - sterke stijging van aantal zelfstandigen in onderneming; - na weigering arbeidskaart – actief als zelfstandige.	Op basis van de tewerkstellingsvoorwaarden wordt vastgesteld dat het hier gaat om loontrekkenden, waarbij deze dan ook niet over een arbeidskaart zullen beschikken. Door datamatching tussen DIMONA (RSZ) en de ARZA-databank (RSVZ) of door een koppeling 'geweigerde arbeidskaarten' en de ARZA-databank RSVZ. Het gebruik van de databank met beroepskaarten kan ook tevens nuttig zijn.
14) Onregelmatigheid bij aanvraag tot erkenning private arbeidsbemiddeling	Dit is reeds een aanleiding tot controle voor IWSE
15) Schrapping van erkenning private arbeidsbemiddeling	Dit is reeds een aanleiding tot controle voor IWSE

Bron: Eigen tabel

De inductieve methode start vanuit een kadaster van onderzoeken/vaststellingen waaruit vervolgens fraudeprofielen opgesteld kunnen worden. De inspectiedossiers uit de MIA-databank en het eigen registratie- en communicatiesysteem bevatten de door IWSE gevoerde onderzoeken en vormen dus de basis voor het bepalen van fraudeprofielen. Tegelijk vormt het jaarverslag een mogelijkheid tot een eerste valorisatie van deze onderzoeken. Positief aspect hierbij is dat IWSE een vrij gedetailleerd jaarverslag aflevert waaruit reeds bepaalde trends/risico's

gehaald kan worden. Ook het valoriseren van de administratieve informatie van andere federale en sociale inspectiediensten moet als noodzakelijk ervaren worden.

Voor elke bevoegdheid van IWSE kan een risicoscore berekend worden. Deze risicoscore kan bekomen worden via het berekenen van het gewogen gemiddelde van risicofactoren, welke kunnen bepaald worden a.d.h.v. een uit te voeren risicoanalyse. Concreet betekent dit dat bijvoorbeeld voor de bevoegdheid 'migratie', alarmen worden opgesteld waaraan vervolgens een gewicht wordt toegekend (op basis van terugkoppeling van resultaten (voorspellende waarde), prioriteiten, zwaarte van inbreuk bij overtreding alarm, ...). Vervolgens kan een 'ranking' gemaakt worden van bevoegdheden volgens de risicoscore en kunnen prioriteiten op basis van deze ranking gelegd worden waarop de inspectiecapaciteit kan afgestemd worden.

Om tot een gedegen risicoanalyse te komen maar tegelijk om deze te valoriseren bij controles is samenwerking met andere stakeholders op federaal en gewestelijk niveau noodzakelijk. Samenwerking tussen de inspectiediensten dient dus zowel op het terrein als in de 'back office' te gebeuren.

De aanwezigheid binnen de Algemene Raad van Partners van SIOD en de Arrondissementscellen kan als positief ervaren worden daar gevoeligheden bij andere inspectiediensten, nieuwe fenomenen en trends sneller gedetecteerd kunnen worden. Het vormt tegelijk de bekrachtiging van de geformuleerde doelstelling in het Strategisch plan om tot een versterkte samenwerking te komen. Echter heeft het gebrek aan toegang tot relevante databanken tot gevolg dat de inspecteurs slechts een beperkte actieve en coördinerende rol in de AC's kunnen opnemen.

Tegelijk zorgt de participatie in de werkgroep 'controle buitenlandse werknemers' ervoor dat risico's kunnen gedetecteerd en neergeschreven worden in een controlehandleiding.

Het kan als positief ervaren worden dat recentelijk toenadering werd/wordt gezocht door IWSE met andere inspectiediensten uit het Vlaamse Gewest (onder meer de Vlaamse Wooninspectie). Dit is een logisch gevolg vanuit het feit dat deze diensten vaak op dezelfde plaats (werkgever) gaan controleren waarbij zij tegelijk ook inbreuken gaan vaststellen die buiten hun bevoegdheden liggen. Beter inzicht verkrijgen in de bevoegdheden van deze inspectiediensten moet ertoe leiden dat elke vastgestelde inbreuk naar de bevoegde inspectiedienst vloeit. Het opbouwen van een (in)formeel 'communicatienetwerk' kan hiertoe bijdragen.

Ook blijft een nauwe samenwerking met het Vlaams Subsidieagentschap zich opdringen zowel inzake de controle op de tewerkstelling van vreemde werknemers als de controle op private arbeidsbemiddeling.

Toekomstige regelgevende veranderingen dienen in de op te stellen risicoanalyse in rekenschap gebracht te worden. Daarom is binnen het onderzoeksrapport gefocust op de invloed van de opheffing van overgangsmaatregelen voor de nieuwe EU-lidstaten betreffende het vrij verkeer van werknemers en de invloed van de Dienstenrichtlijn.

Daar voornamelijk arbeidskaarten worden verstrekt aan Polen en Roemenen, zal de opheffing van de overgangsmaatregelen zonder meer een effect teweeg brengen op het controle-universum. De vraag of tegen dan een inhoudelijke heroriëntatie dient doorgevoerd te worden, lijkt zich op te dringen.

De dienstenrichtlijn speelt zowel een cruciale rol bij de toekomstige organisatie van het controleproces als op het decreet van 13 april 1999 met betrekking tot de private arbeidsbemiddeling in het Vlaamse Gewest.

Vooreerst zal er een onderscheid dienen gemaakt te worden tussen uitzendarbeid en de andere vormen van private arbeidsbemiddeling (werving, selectie, bemiddeling, outplacement) door het feit dat de Dienstenrichtlijn geen invloed heeft op uitzendbedrijven. Een opsplitsing van het decreet van 13 april 1999 dringt zich dus op.

Waar nu een erkenning nodig is voor het uitoefenen van activiteiten van private arbeidsbemiddeling komt dit door de Dienstenrichtlijn zwaar ter discussie te staan.¹ Hierbij dient aandacht besteed te worden aan de bepalingen inzake vrijheid van vestiging en vrijheid van diensten door beide afzonderlijk te bestuderen maar ook door beide als communicerende vaten te aanzien. Het gevaar bestaat immers dat een verschil in beleid tussen vrijheid van vestiging en vrijheid van dienstverlening zal leiden tot een vorm van discriminatie (van ofwel vestigingen in eigen lidstaat, of dienstverrichters uit een andere lidstaat).

Daarnaast heeft de Dienstenrichtlijn een grote invloed op de toekomstige organisatie van het controleproces. Wanneer geen erkenning meer opgelegd kan worden, verliest IWSE elk zicht op de aanwezige bemiddelingsbureaus.

Een geformuleerde oplossing vanuit IWSE voor dit probleem is het BTW-nummer combineren met een overeenstemmende NACE-code. Op deze manier zou men alle bureaus die diensten verrichten onder de betreffende NACE-code van bemiddeling kunnen traceren. Buitenlandse kantoren zouden opgespoord kunnen worden via LIMOSA.

De scope aan taken inzake de controle op private arbeidsbemiddeling lijken uitgebreid te zijn door de Dienstenrichtlijn. Zo zal IWSE toezicht moeten uitoefenen op

¹ Echter niet voor uitzendbedrijven

nationaal gestelde eisen; verificaties, inspecties en onderzoeken uitoefenen op verzoek van de lidstaat van vestiging; op eigen initiatief onderzoeken uitvoeren rekening houdend met de daarbij opgelegde voorwaarden.

De resultaten van risicoanalyse kunnen uitmonden in controlehandleidingen (of sociale foto's van ondernemingen). Tegelijk kan gebruik gemaakt worden van controletabellen bij de controle van werkgevers en risicosectoren (zie ondermeer 'good practices' voor Nederland).

Volgende stappen voor de risicoanalyse sociaalrechtelijk toezicht kunnen overwogen worden:

- aanmaak van het 'elektronisch inspectiedossier' moet nieuwe behoeften van risicoanalyse meenemen;
- aansluiten bij de data-aanvragen, dataplatformen en risicoanalyses op federaal vlak en samenwerking op regionaal vlak: een meer diepgaande analyse van onder meer de OASIS-alarmen, de confrontatie met GENESIS en definitie van nieuwe alarmen op basis van het LIMOSA 'kadaster' is mogelijk;
- wij merken een data-aanvraag voor DIMONA in Wallonië; Brussel overweegt dergelijke aanvraag, en Vlaanderen ook. Maar is die nodig als er een 'Genesis-light' komt? Het kadaster van LIMOSA dat in de maak is zal nog andere informatie koppelen;
- aansluiten op OASIS kan, minimaal voor 1 of meerdere inspecteurs, bijvoorbeeld ook via de formule 'ateliers' gebruikt door de RVA;
- aanreiken van nieuwe alarmen;
- integratie van de resultaten van de onderzoeken van de IWSE in GENESIS;
- mogelijkheden van samenwerking met andere inspectiediensten binnen de Vlaamse Administratie, voor data-aanvraag, voor data-uitwisseling, voor inspecties op het terrein;
- ervaring uitwisselen tussen regionale inspectiediensten, die overigens met verschillende accenten en snelheden werken (Brussel heeft het eerst zijn capaciteit verhoogd en lijkt verhoudingsgewijs het meeste personeel in te zetten op inspecties op het terrein, Wallonië komt het laatst).

3. Risicoanalyse ESF audits

Zowel op Vlaams als Europees niveau is er een verhoogde aandacht voor een toegenomen anti-fraude en integriteitbeleid.

Zowel de nationale auditinstanties die regels van deugdelijke controleprocedures voorstellen voor de interne en externe controle (cf. Jaarverslag Intern Audit Comité) als de strengere eisen die de Europese instanties stellen (DG EMPL, OLAF) voor zij de nationale controle-instanties vertrouwen schenken, vragen een reorganisatie van de controle en auditwerkzaamheden voor de ESF-projecten.

Alhoewel deze laatste maar een beperkt deel zijn van het takenpakket van de IWSE, zijn de technieken ook bruikbaar voor een ruimer pakket van controleactiviteiten. Een grote mate van synergie, en 'single audit' op basis van gebruik van wederzijdse informatie en reeds gedane controles (dit is ook het uitgangspunt van de Europese Commissie) zal de controle effectiever en efficiënter maken. Een groter aandeel van de projecten heeft de kans om gecontroleerd te worden, met mogelijke recuperaties en op termijn ook een ontradend effect voor onregelmatigheden en werkelijke fraude. Bij o.m. de ESF-projecten is een uitbreiding van inspectie- en auditinstanties voorzien die samen met de IWSE de projecten zullen/kunnen bezoeken. Een integratie van de informatie over deze controleinspanningen, en het resultaat daarvan is aan de orde. Hier geldt immers hetzelfde principe als voor de sociale inspecties. Deze informatie over het resultaat van onderzoeken dient bij voorkeur complementair met de primaire administratieve (boekhoudkundige) gegevens beschikbaar te worden gemaakt, een geïntegreerd dossier.² Dit versterkt de strategie naar een 'single audit'. Dan pas is het materiaal voorhanden voor een risicoanalyse. Cumulatie van historische informatie is aangewezen, zowel in goede (kwaliteitsaudits) als slechte zin (lijst van risicoprojecten).

Wat de risicoanalyse betreft voor de selectie van de controlesteekproef en de prioritisering kan zowel op basis van de instructies van de EC, de eigen ervaring, de afspraken met de andere controle-instanties als positieve indicatoren van verhoogde risico's, een inspectiestrategie worden uitgestippeld. Expliciete systemen van scoring en weging van de risico's zijn denkbaar. Ook het gebruik van de vroegere resultaten (kadaster van onregelmatigheden en van fraude) kan hierbij helpen. De Europese Commissie gaat hierover zelf nog verdere instructies geven. Wat de controlepraktijk zelf betreft beschikt de IWSE reeds over een eigen handboek, en werd een nieuw controledossier opgesteld. Dit is verder uitgewerkt in samenwerking met het ESF-Agentschap zelf dat zijn eigen onderzoeken ter plekke zal dienen te verrichten, en de Auditautoriteit voor de Europese Structuurfondsen. Ervaringsuitwisseling in de eigen regio, en met de andere gewesten op het vlak van de structuurfondsen is aangewezen, en wordt ook Europees aangemoedigd. Europa zelf plant verdere instruering van deze controleopdracht.

Op het vlak van implementatie van deze analyse van de context van de controle van ESF-projecten kunnen volgende stappen gezet worden op het vlak van de risicoanalyse en datamining:

- de steekproeftrekking van de controles van de IWSE worden vastgesteld door de auditautoriteit op basis van de instructies van Europa maar volgens de standaarden van de auditdienst;

² Cf. de OASIS-databank die alarmen en een sociale foto van de onderneming bevat, maar ook gekoppeld zou moeten zijn met het GENESIS 'kadaster van onderzoeken'.

- de steekproef moet zowel een stochastische steekproef zijn die toelaat de omvang van de onregelmatigheden en materialiteit te schatten, maar dient ook aangevuld te worden met risicogeorïënteerde controles;
- toevalsgerichtheid en risicogerichtheid van de steekproef van gecontroleerde dossiers is immers afruilbaar: risicogeorïënteerde controles zullen de betrouwbaarheid van het controlesysteem doen toenemen. Het is ook een afwegen tussen het meten van de betrouwbaarheid van het beheerssysteem en de feitelijke vaststelling en reductie van onregelmatigheden. In die afweging moet het laatste uiteraard prioritair zijn voor een inspectiedienst;
- risicoanalyse vertrekt van datamining die vertrekt van data over risicofactoren en goede en minder goede prestaties in het verleden; een cumulatieve registratie van deze risico's is hier noodzakelijk;
- de lijst van goede en slechte presteerders in het verleden, of het systeem van een kwaliteitsaudit zoals door ESF-Agentschap wordt gepromoot, heeft dus een wezenlijke bijdrage in de verbetering van de compliance met de diverse regels. Het kan ook een element vormen in de steekproeftrekking;
- minstens de managementautoriteit, de IWSE en eventueel de auditautoriteit zullen controles ter plekke doen voor de ESF-projecten: dit vergt een afstemmen van de steekproefselectie en het streven naar een 'single audit' strategie;
- een 'single audit' strategie veronderstelt een 'single audit' handleiding; daarover bestaat en bestond reeds veel overleg tussen de betrokken instanties en dient verder gestroomlijnd te worden;
- een 'single audit' handboek veronderstelt ook een 'single audit' dossier: de informatie-uitwisseling moet uitgebreid worden met informatie over de historie van bepaalde projecten en promotoren en het resultaat van de audits;
- risicoanalyse en verhoogde targetting van de onderzoeken veronderstelt immers datamining en datamining veronderstelt data; een exhaustief dossier dient daaromtrent beschikbaar te zijn;
- er bestaat een lijst van vaststellingen bij diverse onderzoeken (zowel de desk onderzoeken, de bezoeken ter plekke van de managementautoriteit als de IWSE): een analyse van deze informatie per dossier kan de basis worden voor het profileren van risicovolle promotoren of acties;
- de audits verdienen zichzelf terug in vastgestelde kortingen en recuperaties: het hoge niveau van vastgestelde onregelmatigheden reveleert ook tekortkomingen bij de administratieve organisatie van de promotoren zelf en hun inzicht in de informatie;
- dit dient geremedieerd te worden door meer transparante instructies, waar feedback vanuit de diverse controleniveaus leerrijk kan zijn, maar ook meer aandacht voor preventie van fouten en fraude. Het beleid van kwaliteitsaudit van het ESF-Agentschap kan hier een belangrijke rol spelen;
- IAVA heeft aanzienlijke middelen ingezet voor de audit van de structuurfondsen, en ook de nieuwe auditautoriteit heeft terecht ruimere middelen hiervoor gevorderd; met deze omvang van o.m. systeemaudits en vermoedelijk ook

- audits ter plekke, is de beschikbaarheid van de middelen bij de IWSE voor deze audits zeker niet overdreven;
- de (noodzakelijke) uitbreiding van het personeel voor deze auditactiviteiten noopt tot een opleidingsprogramma en kan de gelegenheid zijn om dit vormingsaanbod voor de volledige groep te verbeteren;
 - de cumulatie van Vlaamse en Europese controles kan de indruk wekken van een plethora van controles. In plaats van de gevreesde overlap en gebrek aan efficiëntie kan men de intensiteit van de controles, (meer controles, meer controles in de diepte, meer preventieve en informatieve controles) opdrijven;³
 - de complexiteit van de regelgeving en de controle-instanties die langzaam ook vanuit Europa wordt op poten gezet, is vermoedelijk ondoorzichtig voor de promotoren zelf, misschien ook voor het beleid, maar is ook complex voor de controleurs zelf. Het komt ons niet voor dat dit onoverkoombaar is indien men meer initiatieven neemt van samenwerking en 'mutual learning'. Zowel Europees als in andere landen is het duidelijk dat er nog een lange weg dient afgelegd te worden. De interesse voor een geïntensifieerd beleid van strijd tegen fraude en voor integriteit is immers van recente datum, in Vlaanderen en in Europa;
 - er zijn indicatoren van onderinvestering in de eigen vorming, zeker als men de inspanningen observeert die IAVA wenselijk acht voor zijn eigen diensten; een inhaalbeweging is hier wenselijk;
 - er zijn ook aanzienlijke mogelijkheden tot vorming:
 - er is een mogelijkheid van 'mutual learning' tussen de inspecties ESF en de inspecties andere werkgelegenheidsprogramma's binnen de IWSE;
 - er is een mogelijkheid van 'mutual learning' tussen de controlediensten van de ESF-projecten zelf in Vlaanderen die misschien zelf met minimum drie ter plekke controles kunnen uitvoeren;
 - er is 'mutual learning' mogelijk tussen de controleurs van andere structuurfondsen in Vlaanderen en andere controlediensten;
 - er is mogelijkheid tot 'mutual learning' tussen de controle-instanties voor projecten van de Europese structuurfondsen tussen Vlaanderen, Wallonië en Brussel;
 - men dient beter in te spelen op de Europese initiatieven ter zake;
 - de instruering van de controles ter plekke van het ESF-Agentschap, de IAVA auditoren en de IWSE kan gezamenlijk gebeuren; dit is tevens een investering in een betere communicatie tussen deze instanties (het ESF-Agentschap signaleerde dat zij een eigen opleiding met de hulp van een extern auditbureau ging organiseren);

³ Wij merken ook bij de federale fiscale audits een verschuiving naar meer gefocuste onderzoeken: een bepaalde groep meer viseren, en daar geen ruime steekproef nemen maar bepaalde informatienoden controleren. In de Beleidsbrief Werk 2008 voorziet de Minister Frank Vandenbroucke ook 'minder frequentie maar meer grondige controles'.

- de expertise op het vlak van forensische accounting dient verder uitgebouwd te worden binnen de inspectiedienst: deze nieuwe discipline is ondertussen reeds goed ingeburgerd in de private en publieke sector en ligt volledig binnen de perimeter van de IWSE.

4. Informatiebehoeften

Zowel voor de sociaalrechtelijke controle als de audit van de saldi van ESF (of tewerkstellingsprogramma's) is een exhaustief registratiesysteem essentieel als bron voor de risicoanalyse. Zowel de uitbouw van het interne systeem als de koppeling met externe informatie is hierbij essentieel. De optimale uitbouw van data is een kwestie van invulling van informatie en toegang tot informatie en het gebruik daarvan.

Twee interne registratiesystemen worden momenteel door IWSE gehanteerd. De MIA-databank beperkt zich tot de migratiedossiers en wordt gevoed door zowel het Vlaams Subsidieagentschap als IWSE. Daarnaast wordt gebruik gemaakt van een eigen registratie- en communicatiesysteem dat alle controledossiers bevat behalve deze van migratie. IWSE beoogt tegen eind 2009 over te stappen van een papieren naar een elektronisch inspectiedossier. In het licht van de ontwikkeling van dit systeem, dient rekening gehouden te worden met de voorstellen die wij doorheen dit rapport deden. Wat de sociale inspectietaken betreft dient toenadering (en integratie) in het werk van federale controle-instanties voorzien te worden. Wat de ESF-controles betreft dient stroomlijning met informatie via het ESF-Agentschap en de auditautoriteit te worden nagestreefd.

Voor het uitvoeren van een gedegen risicoanalyse, maar tegelijk ook om te komen tot een efficiëntere controle wordt de nood ervaren om toegang te krijgen tot bepaalde externe databanken. Tegelijk dient men zich de vraag te stellen of IWSE in bepaalde externe databanken geen nuttige informatie kan aanleveren, zodat gestreefd kan worden naar een win-winsituatie.

De toegang tot DIMONA wordt door IWSE als primordiaal beschouwd om hun inspectieopdracht in de toekomst sneller te laten verlopen. Tegelijk is deze databank noodzakelijk bij het opstellen van alarmen en het ontdekken van inbreukplegende ondernemingen.

De toegang tot/aanlevering van informatie aan het 'kadaster van onderzoeken' binnen GENESIS blijkt eveneens een noodzaak te zijn. Het kadaster biedt het voordeel dat men zicht krijgt op de lopende/afgesloten onderzoeken van de vier grote federale sociale inspectiediensten (TSW, SI, RSZ-inspectie, RVA-inspectie). Omdat niet alleen IWSE de controle uitoefent op de tewerkstelling van buitenlandse werknemers, maar tegelijk ook de vier grote federale sociale inspectiediensten

hiervoor bevoegd zijn, kan men via dit kadaster naar de toekomst toe dubbel-onderzoeken in grote mate vermijden en risicovolle ondernemingen gaan detecteren. Door deze gezamenlijke bevoegdheid kan het eveneens als nuttig ervaren worden dat vanuit de MIA-databank lopende/afgesloten dossiers zouden worden geïntegreerd in het 'kadaster van onderzoeken' binnen GENESIS. De technische haalbaarheid moet hierbij onderzocht worden omwille van de geformuleerde tekorten van de MIA-databank.

De toegang tot LIMOSA (meldingsplicht) vormt binnen de controleopdrachten 'migratie' en 'private arbeidsbemiddeling' van IWSE een grote opportuniteit daar de meldingsplicht tot doel heeft 'de sociale inspectiediensten te helpen risico-evaluaties op te stellen en de inspectiecapaciteit gericht in te zetten' (Buelens, 2007b, p. 476). Maar ook het kadaster dat binnen het LIMOSA-project zal ontwikkeld worden biedt kansen daar het databanken bevat welke voor IWSE nuttig zullen zijn bij het uitvoeren van een risicoanalyse.

De toegang tot/aanlevering van variabelen aan de OASIS-databank vormt ook een behoefte. De OASIS-databank bevat alarmen die bij de uitoefening van de controleopdracht interessant kunnen zijn bij het detecteren van zogenaamde risicogevoelige ondernemingen. De interesse kan ook een aanzet zijn tot het verruimen van de horizon inzake het opstellen van alarmen grensoverschrijdende tewerkstelling binnen OASIS. Hierbij zou IWSE nuttige variabelen kunnen leveren. Deze opportuniteiten gelden ook voor de andere regionale sociale inspectiediensten, zodat hier best gecoördineerde initiatieven worden genomen.

Deze datamatching met bestaande systemen geeft de indruk dat men in een cirkeltje blijft draaien. Voorbeelden uit de privé-sector en de ambitie op federaal niveau van het College voor de strijd tegen de fiscale en sociale fraude, tonen juist aan dat dergelijke combinatie en cumulatie van informatie de risicoanalyse ten goede zal komen. Dit neemt niet weg dat men eigen datamining kan opzetten. Het elektronisch inspectiedossier moet deze gebruiksmogelijkheden maximaliseren. Het dient te worden nagegaan of al deze mogelijkheden voorzien zijn.

Bij diverse inspectiediensten op federaal en Gewestelijk niveau wordt er verwezen naar het belang van bedrijfseconomische informatie in de datamining bijvoorbeeld op gegevens uit de jaarrekening, en identificatiegegevens omtrent zaakvoerders en beheerders van vennootschappen.

De informatie voor fraude en faling loopt zeker parallel. Faillissement kan de weg zijn om sociale en fiscale fraude te organiseren, maar dreigende bedrijfseconomische faling kan ook fraude uitlokken om ze te vermijden, onverschillig of die bedrijfseconomische faling nu dreigt om interne (eigen aan het bedrijf of zijn beheer) reden is of externe reden (eigen aan de sector, de conjunctuur). Waar concurrentie hoog tot deloyaal is, kan men vlugger fraude tegenkomen. De sectoren

waar vreemde arbeidskrachten op regelmatige wijze worden ingezet zijn ook falingsgevoelige sectoren (bouw, horeca). Gebruik van deze bedrijfseconomische informatie is dan ook aangewezen. De Vlaamse Overheid heeft trouwens zelf een dienst voor falingspreventie.

Voor de controle van de ESF-projecten dringt zich de koppeling op tussen de administratieve – boekhoudkundige informatie en de resultaten van de diverse controles.

5. Allocatie middelen

Optimale allocatie van controlemiddelen is de doelstelling van risicoanalyse. In de jaarverslagen van IWSE (en ook van andere inspectiediensten) hebben wij soms een inzicht op de inzet van personeel, soms de controles, soms een deel van de opbrengst van die inspanningen. Verdere detaillering van het controle-universum, de vaststellingen, en het resultaat zijn noodzakelijk voor het beoordelen van deze inspanningen.

Tabel 4 Toetsing performantie-indicatoren tegenover sociale en fiscale inspectiediensten

	<i>Doelmatigheid</i>	<i>Werkterrein 'marktbereik'</i>			<i>Doeltreffendheid</i>	
	Personeel	Controle- terrein	Controle- breedte	Controle- diepte	Controles	Vaststellingen
						Resultaat: opbrengst en outcome
IWSE						
- migratie						
- ESF						
<i>Benchmark</i>						
Andere regionale sociale inspectie- diensten						
Andere federale sociale inspectiediensten						
Andere controle-instanties						
Europese structuurfondsen						

Bron: Eigen schema

De allocatie van middelen van de IWSE dient verder afgewogen te worden in functie van externe benchmarks. Soorten onderzoek, diepgang en complexiteit van het onderzoek, standaardtijden, bepalen de benodigde tijd. Vergelijking van de prestatie van vergelijkbare diensten voor vergelijkbare activiteiten is dan ook een ideale benchmark. Deze is onder meer te vinden voor controle-activiteiten van de arbeidskaarten via de gewestelijke inspecties. Een eerste analyse leert ons dat Vlaanderen daar op dit moment zeker niet in overinvesteert. Dit is een macroconclusie. Op het vlak van het microbeleid liggen een vergelijking van werkwijzen, handleidingen (zijn in de maak) en gebruikte databanken en informatie voor de hand. Meer samenwerking is hier aan de orde. Dit geldt ook voor de federale inspectiediensten. Op het vlak van de risicoanalyse is deze in de andere gewesten ook nog niet sterk ontwikkeld. Door de geringe omvang in Wallonië tot voor kort, ging men vooral in op externe vragen en wenste men aansluiting te vinden bij de arrondissementscellen; in Brussel kon men daarentegen op het terrein zelf vaak het voortouw nemen, maar is er ook geen systematische risicoanalyse, wat niet betekent dat er geen strategische keuzen zijn en strategische actieplannen.

Risicoanalyse vertrekt bovendien van een nauwkeurige registratie van de opgedane ervaring over fraude en fraudeurs. De registratie van het optreden en de vaststellingen in het verleden en de rapportage hierover (onder meer in jaarverslagen) is de basis van de risicoanalyse en selectiviteit van de controles in de toekomst. Eigen databanken moeten daarvoor 'aangevuld worden' en opnieuw gedefinieerd, kunnen dan ingebracht worden in de federale systemen en kunnen dan een bijkomende risicoanalyse voor alle instanties opleveren. Hetzelfde principe geldt voor de inspectieopdracht i.v.m. ESF projecten. Registratie van (in een exhaustief registratiesysteem) en rapportage over (o.m. in de jaarverslagen) zijn de basis van verdere risicoanalyse en prioritisering in het controlebeleid. Het is ook een element van een inhoudelijke evaluatie van het beleid.⁴ Wanneer alle belanghebbenden deze win-winsituaties herkennen, zal de bereidheid tot samenwerking aanzienlijk stijgen. Het voordeel zit hem immers VOOR de eigen organisatie IN de eigen organisatie.

⁴ In dit rapport gingen wij niet in op de controle van de tewerkstellingsprogramma's. De informatie die daarover reeds in het Jaarverslag IWSE wordt opgenomen, roept tal van bedenkingen op over dit beleid zelf. Dat is het voordeel van een gedetailleerde rapportering.

INHOUD

Lijst van afkortingen	xxvii
------------------------------	--------------

Inleiding	1
------------------	----------

Hoofdstuk 1/ Definiëring scope van de controleopdracht	3
---	----------

1. Inleiding	3
2. Controleopdracht Inspectie Werk en Sociale Economie	3
3. De missie, visie en strategie van de Inspectie Werk en Sociale Economie	6
3.1 Missie	7
3.2 Visie	7
3.3 Strategische opties	7
3.4 De invloed van het Strategisch plan op het alloceren van middelen	8
4. Controleopdrachten voor situering kader risicoanalyse	9
4.1 Focus op de sociaalrechtelijke opdracht	10
4.2 De invloed van detachering op de kernopdracht van IWSE	34
5. Interne en externe dataaadpleging en samenwerking	42
5.1 Toegang tot databanken bij de regionale sociale inspectiediensten	42
5.2 Samenwerking met andere federale en gewestelijke inspectiediensten	44
5.3 De samenwerking met het Vlaams Subsidieagentschap	53

Hoofdstuk 2/ Nationale en buitenlandse 'good practices' m.b.t. risicoanalyse	55
---	-----------

1. Theoretisch kader	55
1.1 Risicoanalyse ter bestrijding van fraude	55
1.2 Het streven naar een nauwkeurige fraudedetectie	57
1.3 Het uitvoeren van een risicoanalyse	59

2. Nationale 'good practices' m.b.t. risicoanalyse	61
2.1 OASIS	61
2.2 GENESIS en het 'kadaster van onderzoeken'	63
2.3 Delphi	65
2.4 RVA 'D-base Fraude'	65
2.5 RVA 'ProMES'	66
2.6 Controlehandleidingen TSW	67
2.7 BTW-datamining	67
2.8 De ontwikkeling van een kadaster binnen LIMOSA	69
2.9 Graydon nv	70
3. Vergelijking met andere regionale sociale inspecties	77
3.1 Inspectie Brussel: Directie Gewestelijke Werkgelegenheidsinspectie	77
3.2 Inspectie Wallonië: Direction de l'Inspection	81
3.3 Vergelijking inspectiediensten	85
3.4 Samenwerking andere regionale en federale instanties	87
4. Buitenlandse 'good practices' m.b.t. risicoanalyse	89
4.1 Frankrijk: ACOSS (Agence Centrale des Organismes de Sécurité Sociale)	89
4.2 Nederland	90

Hoofdstuk 3/ Doorlichting van het controleproces IWSE **101**

1. Het gebruik van interne databanken bij de registratie	101
1.1 MIA (Migratie en Inspectie Administratie)	101
1.2 Registratie- en communicatiesysteem	103
1.3 Informaticasysteem Administratieve geldboeten	104
2. De administratieve afhandeling van de controledossiers	104
3. Voorliggende legislatieve wijzigingen die een invloed hebben op het controleproces	104
3.1 Opheffing overgangsmaatregelen nieuwe EU-lidstaten betreffende het vrij verkeer van werknemers	105
3.2 De invloed van de Dienstenrichtlijn op het controleproces	106
4. Het elektronisch inspectiedossier	113

Hoofdstuk 4/ Doorlichting van het controleproces ESF-projecten **115**

1. Inleiding: toegenomen aandacht voor risicoanalyse en verantwoording van de auditopdrachten	116
1.1 Forensische audit	116

2. Europees kader beheer, toezicht en controle ESF-projecten	117
2.1 Verwachtingen DG EMPL	117
2.2 Verwachtingen van OLAF (Office Européen de Lutte Anti-fraude)	120
2.3 Implicaties naar de controle en auditactiviteiten	121
3. Organisatie van de ESF-projecten in Vlaanderen en de controle-instanties: controle in de oude en nieuwe periode	124
3.1 De managementautoriteit	125
3.2 De certificatieautoriteit	126
3.3 De auditautoriteit	126
3.4 Toezicht: het Vlaams Monitoringcomité (VMC)	127
4. Auditinstanties en rol van de IWSE: principes en praktijk	128
4.1 Interne Audit van de Vlaamse Administratie	128
4.2. Auditautoriteit Europese Structuurfondsen	132
4.3 Rol IWSE	136
5. Situering en implicaties voor de overige werkgelegenheidsprojecten	143
6. Conclusies, aanbevelingen en voorstel van implementatie	144
 Hoofdstuk 5/ Voorstel voor ontwikkeling van risicoanalyse en samenwerking ter ondersteuning van controletaak	 149
1. Ontwikkelen/hanteren van een deductieve methode	149
1.1. Het opstellen van alarmen per materie	149
2. Het ontwikkelen/hanteren van een inductieve methode	151
2.1 Valorisatie administratieve informatie	152
2.2 Het omschrijven van de risicosectoren – bedrijven - werknemers	159
3. Bepaling van de performantie-indicatoren	162
4. Streven naar een objectieve werklasmeting/inzet personeel	165
5. Optimalisering van de samenwerking	168
5.1 Versterking interne samenwerking	168
5.2 Versterking externe samenwerking	168
6. Resultaat van risicoanalyse	170
6.1 Het opstellen van controlehandleidingen	170
6.2 Objectivering kwantitatieve objectieven	170
7. Voorstel van databanken en datagebruik	172
7.1 Verdere ontwikkeling van eigen interne databanken	173
7.2 Toegang en gebruik federale databanken	174
7.3 Consultatie gegevensstromen via de KSZ	177

7.4 'Datamatching' van interne met externe databanken	178
8. Conclusie en voorstel tot implementatie	178
Samenvatting en besluit	179

Bijlagen	187
Bijlage 1 / Geconsulteerde personen	189
Bijlage 2 / Voorbeeld van Risk Assessment ERDF Financial Control Unit Ireland	190
Bijlage 3 / Belang van de steekproeftrekking volgens artikel 17 van Verordening 1828 (2006)	191
Bijlage 4 / Bijlage IV van Verordening 1828 (2006)	193
Bijlage 5 / Glossarium	194
Bibliografie	199

LIJST VAN AFKORTINGEN

AC	Arrondissementscel
ACOSS	Agence Centrale des Organismes de Sécurité Sociale
AI	Arbeidsinspectie
AMF	Directie Arbeidsmarktfraude
ASA	Aanvraag – Schrapping - Activiteitenverslag
BEW	Bestuur Economie en Werkgelegenheid (Brussels Hoofdstedelijk Gewest)
BIVR	Bewijs van Inschrijving in het Vreemdelingenregister
BVBA	Besloten Vennootschap met Beperkte Aansprakelijkheid
CCW	Confédération Construction Wallonne
COLUTRIL	Conseil fédéral de lutte contre le travail illégal et la fraude sociale (Federale Raad voor de strijd tegen de illegale arbeid en de sociale fraude)
COVRON	Controle Vreemde Ondernemingen
CVBA	Coöperatieve Vennootschap met Beperkte Aansprakelijkheid
DBI	Directie Bijzondere Invorderingen
DGEE	Direction Générale de l’Economie et de l’Emploi
DG EMPL	Directorate General for Employment, Social Affairs and Equal Opportunities
DIMONA	Déclaration Immédiate – Onmiddellijke Aangifte
DMFA	Déclaration Multifonctionnelle/Multifunctionele Aangifte
DVZ	Dienst Vreemdelingenzaken
EC	Europese Commissie
EER	Europese Economische Ruimte
EFRO	Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling
EG	Europese Gemeenschap
EOGFL	Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de Landbouw
ERDF	European Regional Development Fund
ESF	Europees Sociaal Fonds
EU	Europese Unie
EWBL	Economie, Werkgelegenheid, Binnenlandse Aangelegenheden en Landbouw
FIOV	Financieringsinstrument voor de Oriëntatie van de Visserij
FOD	Federale Overheidsdienst
GENESIS	Gathering Evidences from National Enquiries for Social Inspection Services
GOTOT	Grensoverschrijdende Tewerkstelling – Occupation Transfrontalière

GRI	Groep voor Regionale Interventie
GWl	Gewestelijke Werkgelegenheidsinspectie
HvJ	Hof van Justitie
IAO	Internationale Arbeidsorganisatie
IAVA	Interne Audit van de Vlaamse Administratie
INSZ	Identificatienummer Sociale Zekerheid
IWSE	Inspectie Werk en Sociale Economie
KB	Koninklijk Besluit
KBO	Kruispuntbank van Ondernemingen
KSZ	Kruispuntbank van de Sociale Zekerheid
LIMOSA	Landenoverschrijdend Informatiesysteem ten behoeve van MigratieOnderzoek bij de Sociale Administratie
MI	Maatschappelijke Integratie
MIA	Migratie en Inspectie Administratie
MOE	Midden- en Oost-Europese
MVG	Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap
OCMW	Openbaar Centrum voor Maatschappelijk Welzijn
OLAF	Office européen de Lutte Anti-Fraude
P-J	Pro-Justitia
POD	Programmatorische Overheidsdienst
PV	Proces-verbaal
RIZIV	Rijksinstituut voor ziekte en -invaliditeitsverzekering
RKW	Rijksdienst voor Kinderbijslag voor Werknemers
RSVZ	Rijksinstituut voor de Sociale Verzekeringen der Zelfstandigen
RSZ	Rijksdienst voor Sociale Zekerheid
RVA	Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening
SERV	Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen
SI	Sociale Inspectie
SIOD	Sociale Inlichtingen- en Opsporingsdienst
SZ	Sociale Zekerheid
SZW	Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
TSW	Toezicht op de Sociale Wetten
VCB	Vlaamse Confederatie Bouw
VDAB	Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling en Beroepsopleiding
VIONA	Vlaams Interuniversitair Onderzoeksnetwerk Arbeidsmarktrapportering
VMC	Vlaams Monitoringcomité
VSA	Vlaams Subsidieagentschap
VTE	Voltijdse equivalenten
vzw	Vereniging Zonder Winstoogmerk
WASO	Werkgelegenheid, Arbeid en Sociaal Overleg
Wav	Wet arbeid vreemdelingen
WSE	Werk en Sociale Economie

INLEIDING

De Vlaamse Regering benadrukt in haar Meerbanenplan 'Samen voor meer banen' de nood aan extra aandacht voor de bestrijding van sociale fraude wanneer men de betaalbaarheid van ons sociaal zekerheidssysteem wil vrijwaren. Hierbij roept zij op om dumpingpraktijken via detacheringconstructies kordater aan te pakken via versterkte en gecoördineerde acties door de regionale en federale inspectiediensten, en door inzicht te krijgen in de lacunes in onze wetgeving (Vlaamse Regering, 2006, p. 29). In de Beleidsbrief Werk 2006 wordt eveneens de nadruk gelegd op een betere samenwerking tussen regionale en federale inspectiediensten in de strijd tegen illegale arbeid en de sociale fraude. Ter realisatie van de geformuleerde doelstellingen werd door de Vlaamse Regering op 5 mei 2006 beslist over te gaan tot aanwerving van 17 voltijds equivalente personeelsleden voor Inspectie Werk en Sociale Economie (IWSE). Het versterkte optreden van de IWSE ter realisering van de geformuleerde doelstellingen in het Meerbanenplan werd benadrukt in de Beleidsbrief Werk 2007 en nogmaals overgenomen in de Beleidsbrief Werk 2008.

In het streven de aanwerving van 17 voltijds equivalenten te valoriseren, werd door IWSE een Strategisch plan (2006) opgesteld waarbij naast missie, visie en strategische opties, ook concrete streefcijfers naar aantal en aard van de uit te voeren inspecties werden geformuleerd. Ter bekrachtiging en optimalisering van deze streefcijfers, maar tegelijk voor het bepalen van de te controleren materies en sectoren, alsook voor het aanduiden van prioriteiten is een gedegen risicoanalyse onontbeerlijk.

In dit kader dient een gedegen risicoanalyse uitgevoerd te worden op basis van een professioneel uitgewerkte en voor het beleid transparante methodiek. Om hiertoe te kunnen overgaan, wenst de Vlaamse Inspectie Werk en Sociale Economie in eerste instantie een conceptueel methodologisch kader te ontwikkelen. Op basis van deze VIONA-studie moet de nodige wetenschappelijke ondersteuning aangeboden worden om tot een wetenschappelijk onderbouwde methodiek voor risicoanalyse te komen.

Wanneer IWSE haar planning en het resultaat van de inspectieopdrachten wenst te optimaliseren, treedt zij hiermee in dezelfde logica die in toenemende mate andere controle-instanties in nationaal en internationaal verband volgen.

De persistentie van diverse vormen van fraude, zowel klassieke als steeds nieuwe vormen, de politieke wil om deze sterker te beteugelen, en de observatie dat daarin maar moeizaam vooruitgang wordt geboekt, roept vragen op naar de effectiviteit en de efficiëntie van de gevolgde methoden. Om hierop een antwoord te bieden gaat de controledienst zichzelf beter organiseren en meer gericht controleren na een voorafgaandelijke risicoanalyse en dient zij ook verantwoording af te leggen over haar eigen prestaties. Wanneer de informatie over de omvang en karakteristieken van de fraude in zijn kinderschoenen staat, is de informatie over het functioneren zelf van de diensten nog beperkter.

Identificatie van risicoprofielen, aanleveren van informatie voor prioritisering, aanleveren van informatie voor efficiëntiewinst (mogelijkheden van datamining zowel om meer selectief als resultaatgericht te controleren) zijn aan de orde.

De onderzoeksopdracht heeft duidelijk betrekking op twee soorten van controles, m.n. enerzijds de controle in het kader van de sociale bescherming en respect voor de regelgeving op het vlak van erkenningen en vergunningen en private arbeidsbemiddeling en anderzijds de financiële en saldocontrole van werkgelegenheidsprogramma's en het Europees Sociaal Fonds.

Voor beide zal een apart referentiekader worden geschetst waarbij volgende elementen zullen ontwikkeld worden:

- het internationaal theoretische referentiekader;
- internationale en vooral nationale goede praktijkvoorbeelden;
- de analyse van de werksoort en de wijze waarop relevante variabelen/indicatoren worden geselecteerd en de wijze dat deze in rudimentaire tot meer complexe modellen worden uitgebouwd;
- de databehoeften en bronnen;
- de organisatorische context voor de uitbouw van deze risicoanalyse intern maar ook de mogelijkheden en wenselijkheden van externe samenwerking.

HOOFDSTUK 1

DEFINIËRING SCOPE VAN DE CONTROLEOPDRACHT

1. Inleiding

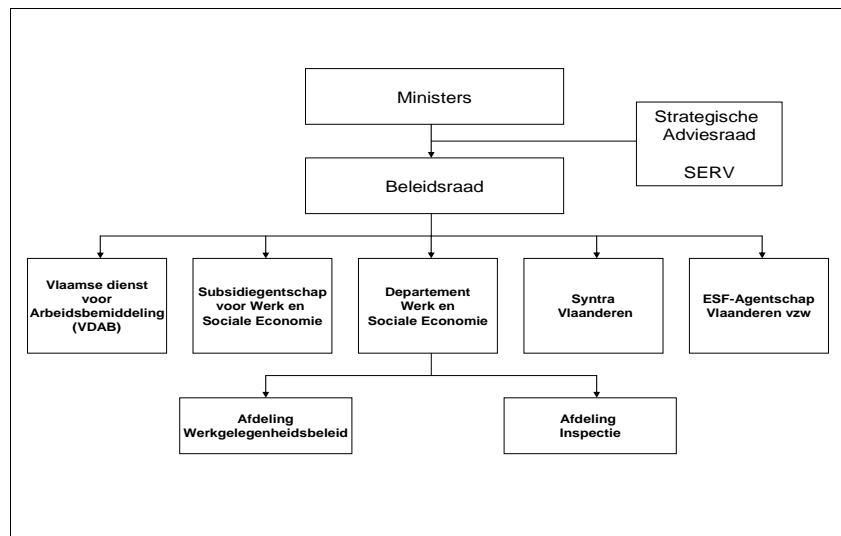
Wanneer wij een gedegen kader inzake risicoanalyse willen uitwerken, is voor- eerst een juist en goed inzicht over het functioneren van de organisatie noodzake- lijk daar niet enkel gestreefd wordt naar kennisontwikkeling (bijvoorbeeld door het definiëren van nationale en buitenlandse ‘good practices’) maar waarbij tege- lijk deze kennis dient geïmplementeerd te worden rekening houdend met de spe- cifieke inhoudelijke taken en strategieën van de organisatie.

Ter realisering van dit streven wordt een blik geworpen op de wettelijk bepaalde controleopdracht, focussen we ons op de controleopdrachten waarbinnen de mogelijke risicoanalyse zal toegepast worden, wordt er ingegaan op het door IWSE ontwikkelde Strategisch plan (missie, visie en strategie) en wordt er inzicht verkregen op de bestaande interne en externe dataaadpleging en samenwerking.

2. Controleopdracht Inspectie Werk en Sociale Economie

Inspectie Werk en Sociale Economie (IWSE) maakt deel uit van het Departement Werk en Sociale Economie en omvat een hoofdbestuur en vier buitendiensten. Het hoofdbestuur bevindt zich in Brussel, de vier buitendiensten situeren zich in Ant- werpen (provincie Antwerpen), Hasselt (provincie Limburg), Brussel (provincie Vlaams Brabant), Gent (provincies Oost- en West-Vlaanderen).⁵ Binnen de entiteit worden momenteel 43 personen tewerkgesteld waaronder 33 inspecteurs.

⁵ Voor elke provincie is een teamcoördinator aangeduid, die op regelmatige basis (2 maal per maand) vergadert met de andere teamcoördinatoren. Deze stafvergadering wordt voorgezeten door het afdelingshoofd IWSE.



Bron: www.werk.be

Figuur 1.1 Organogram Beleidsdomein Werk en Sociale Economie

De controleopdracht die door IWSE wordt uitgevoerd situeert zich over verschillende materies waarvoor men een bevoegdheid heeft verkregen. Het gaat hier dan voornamelijk om controle op tewerkstelling van vreemde werknemers, private arbeidsbemiddeling, tewerkstellingsprogramma's, evenredige arbeidsdeelname, subsidiedossiers naar aanleiding van projecten in het kader van het Europees Sociaal Fonds en de communautaire initiatieven, sociale economie, meerbanenplan, opleidingsprojecten, taaldecreet (IWSE, Strategisch plan 2006, p. 14-17).

De onmiddellijke basis bij de bepaling van de controleopdracht wordt gevormd door het decreet van 30 april 2004 en de Arbeidsinspectiewet van 16 november 1972.⁶ Het decreet bepaalt de bevoegdheden van de (Vlaamse) sociaalrechtelijke inspecteurs die belast zijn met de controle en het toezicht op de in dit decreet opgesomde regelgeving en bepaalt de administratieve geldboeten die toepasselijk zijn in geval van inbreuk op deze bepalingen en op de uitvoeringsreglementering ervan.⁷ Het decreet is in ruime mate geïnspireerd op twee federale regelgevingen

⁶ Decreet van 30 april 2004 tot uniformisering van de toezichts-, sanctie- en strafbepalingen die zijn opgenomen in de regelgeving van de sociaalrechtelijke aangelegenheden, waarvoor de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaams Gewest bevoegd zijn. Hierna verder aangeduid als het 'Decreet Sociaalrechtelijk Toezicht'. Volgens de parlementaire voorbereiding beoogt het decreet volgende doelstellingen te verwezenlijken: uitvoering van de staatshervorming, actualisering van de rechtsgrond(en), afdwingbaarheid van het beleid, administratieve geldboeten als sluitstuk op het Vlaams sociaal handhavingsbeleid (Braekmans, 2005, p. 78-79).

⁷ Art. 2, §1, aanhef, Decreet Sociaalrechtelijk Toezicht.

uit het sociaal handhavingsrecht, met name de Arbeidsinspectiewet en de Wet Administratieve Geldboeten (Braekmans, 2005, p. 79).⁸

Overeenkomstig artikel 6, §1 van het decreet behelzen de bevoegdheden van de sociaalrechtelijke inspecteurs:

- inlichtingen en adviezen geven aan werkgevers en in voorkomend geval aan gebruikers, aan opleidingscentra, aan cursisten en aan werknemers, onder meer over de meest doeltreffende middelen om de door of krachtens de decreten vastgestelde bepalingen na te leven;⁹
- aan werkgevers en in voorkomend geval aan gebruikers en aan opleidingscentra waarschuwingen geven;
- een termijn vaststellen voor de overtreder om zich in regel te stellen;
- toezicht en controle uitoefenen, op stukken of ter plaatse en op de verantwoording die gerechtigden moeten verstrekken aan de rechtspersonen van wie zij die toelagen ontvangen;
- toezicht uitoefenen op de voorwaarden, na te leven door de werkgevers, die in goedgekeurde aanvragen tot tewerkstelling van werknemers zijn bepaald;
- processen-verbaal opstellen, waarin alle bevindingen en verhoren, alsook vastgestelde inbreuken worden opgetekend.

Om deze controleopdracht, voorzien van een preventief en repressief luik, naar best vermogen uit te oefenen, is er nood aan meer kennis over risicoprofielen van zowel sectoren als van werkgevers. Tegelijk vormt deze controleopdracht de basis voor het verzamelen van nuttige informatie over risicoprofielen, dit op basis van de ervaringen van de sociaalrechtelijke inspecteurs maar evenzeer op basis van de verzamelde administratieve informatie via onder meer processen-verbaal.¹⁰ Zo bepaalt artikel 6, §1 6°, a tot j, Decreet Sociaal Rechtelijk Toezicht de gegevens die het proces-verbaal minstens moet bevatten:

- a) gegevens van de inbreuk: plaats, gemeente, gerechtelijk arrondissement, provincie, periode van de inbreuk;
- b) beknopte uiteenzetting van de feiten;
- c) identiteit van de betrokken en eventueel verhoorde personen: naam en voor naam, woonplaats, geboorteplaats en geboortedatum, nationaliteit en hoedanigheid;

⁸ Het gaat hier respectievelijk om de wet van 16 november 1972 betreffende de arbeidsinspectie en de wet van 30 juni 1971 betreffende de administratieve geldboeten toepasselijk in geval van inbreuk op sommige sociale wetten.

⁹ Hierbij kan verwezen worden naar art. 3, 1b van het IAO-verdrag nr. 81 van 11 juli 1947 betreffende de arbeidsinspectie in de industrie en de handel (zie ook Pacolet & Marchal (2001), *Sociale fraude in België. Controle- en bestrijdingsmechanismen en omvang*, HIVA-K.U.Leuven, Leuven, p. 64).

¹⁰ Ook via informatie uit gestandaardiseerde formulieren dienstig bij het opstellen van de inspectieverslagen, P-J's.

- d) identiteit van de werkgever of opleidingscentrum: naam, maatschappelijke zetel, exploitatiezetel, activiteit, nummer handelsregister en nummer RSZ;
- e) identiteit verbaliserende ambtenaar: naam en adres verbaliserende dienst, naam en adres opsteller proces-verbaal, rang en functie van de opsteller;
- f) gegevens over het proces-verbaal: datum van het onderzoek, datum en plaats van de opstelling van het proces-verbaal, eventueel verband met andere processen-verbaal, eventueel vermelding van de inventaris van de bijlagen;
- g) vermelding van de regelgeving krachtens dewelke de sociaalrechtelijke inspecteur oordeelt te kunnen optreden;
- h) taalkeuze van de verhoorde personen;
- i) termijn van 14 dagen waarbinnen de krachtens dit decreet opgelegde kennisgeving van het afschrift van het proces-verbaal dient te geschieden;
- j) vermelding van de voorlezing en de vraag tot ondertekening van het proces-verbaal van verhoor.

Deze gegevens (variabelen) zullen van belang zijn bij het detecteren en bepalen van risicoprofielen. Daarom dient zicht verkregen te worden op deze gevraagde gegevens, of deze voldoende zijn, en welke gegevens eventueel toegevoegd dienen te worden. Echter is het van primordiaal belang dat al deze gegevens opgenomen worden in een registratiesysteem zodat verdere bewerkingen kunnen toegepast worden.

Het decreet voorziet ook in regelgeving betreffende het verstrekken en rapporteren van informatie. Bijkomende informatie van andere diensten met soms gelijklopende opdrachten (bijvoorbeeld controle op tewerkstelling van buitenlandse werknemers) kan er toe bijdragen dat toezicht en controle efficiënter kan uitgeoefend worden. Het rapporteren via onder meer een jaarverslag vormt dan weer een eerste valorisatie van de administratieve informatie (Pacolet & De Wispelaere, 2008). Uit deze administratieve informatie kunnen namelijk eerste vaststellingen gedaan worden die vervolgens kunnen leiden tot het detecteren van risico's.

3. De missie, visie en strategie van de Inspectie Werk en Sociale Economie

Naar aanleiding van de beslissing van de Vlaamse Regering om IWSE te versterken met 17 voltijds equivalente personeelsleden werd in een Strategisch plan een aantal doelstellingen opgenomen, verwoord in een missie, visie en strategie.

3.1 Missie

De missie van IWSE kan beschouwd worden als zijnde een meervoudige opdracht met focus op volgende elementen (IWSE, Strategisch plan 2006, p. 3):

- preventief optreden;
- toezicht op de naleving van de wetgeving;
- samenwerking – netwerkvorming;
- opbouw van expertise;
- beleidsondersteuning.

Zowel preventief als repressief optreden, maar ook zowel individueel als collectief optreden op basis van opgebouwde expertise, zijn focuselementen voor IWSE. Via het uitvoeren van een risicoanalyse dient het de betrachting te zijn om nog gericht deze missie te realiseren.

3.2 Visie

Drie belangrijke pijlers vormen de basis van de uitgetekende visie (IWSE, Strategisch plan 2006, p. 5):

- de afdeling WSE wil tegen 2010 uitgroeien tot een performante organisatie die op basis van kennis en ervaring haar taken op een doortastende, efficiëntere en (pro)actieve manier uitvoert;
- daarenboven is haar werking gericht op het gepast reageren op nieuwe fenomenen en tendensen en een kwaliteitsvollere uitvoering van haar taken en opdrachten;
- zij streeft naar verdere specialisatie, zonder haar brede blik en sociale functie te verloochenen, en dit met als doel zo het vormelijk en inhoudelijk optreden te verbeteren en daadwerkelijk uit te groeien tot een erkende en herkende sociale inspectiedienst.

De visie weerspiegelt waartoe een risicoanalyse mogelijks kan leiden, namelijk meer inzicht in fraudegevoelige sectoren en materies (fenomenen) genereert een streven naar verhoogde effectiviteit en efficiëntie bij het uitvoeren van de controleactiviteiten.

3.3 Strategische opties

Volgende strategische opties worden geformuleerd in het Strategisch plan (IWSE, Strategisch plan 2006, p. 6):

- mede ondersteuning van beleidsontwikkeling en –evaluatie;
- versterking van het optreden in de strijd tegen de sociale fraude en illegale tewerkstelling;
- controle van de aanwending en de benutting van de subsidies;

- opzetten van aangepaste controleprocessen en –procedures met betrekking tot nieuwe beleidsmaatregelen binnen het beleidsdomein WSE;
- voorzien in de noodzakelijke ondersteuning van de activiteiten met het oog op een verhoging van het effect van het inspectieoptreden en het bereiken van de vooropgestelde resultaten.

Uit de strategische opties blijken dat zowel de sociaalrechtelijke als de financiële controles voor IWSE van primordiaal belang zijn waarbij een risicoanalyse deze twee pijlers dient te ‘voeden’. Tegelijk draagt risicoanalyse bij tot ‘performantie-management’ gericht op een hogere effectiviteit en efficiëntie van de uit te voeren inspectieactiviteiten.

Bij het formuleren van de strategische opties is reeds aangegeven hoe men wil komen tot deze risicoanalyse en hoe de resultaten kunnen bijdragen tot een efficiëntere controle. Hieromtrent wordt gesteld (IWSE, Strategisch plan 2006, p. 9):

‘Ontwikkelen en implementeren van diverse risicoanalyses met betrekking tot te controleren materies. Deze analyse behelst het geheel van activiteiten die tot doel hebben het (systematisch) vaststellen, identificeren en analyseren van factoren die mogelijk nefaste gevolgen hebben voor de uitvoering van het beleid en die het bedoelde effect en resultaat ervan vermindere(n) of verhinderen, alsook het bepalen van de waarschijnlijkheid dat de genoemde nefaste gevolgen zich in bepaalde gevallen zullen voordoen. Deze analyse moet het daadwerkelijk toezicht richten en sturen zodat zowel de efficiëntie als het effect ervan verhoogt.

Hiertoe wordt de bestaande informatie en statistieken ontleed en zullen de bestanddelen van de risicoanalyse worden gedefinieerd, o.m.:

- analyse wetgeving met betrekking tot leemten, ontduikings- en ontwijkingsmogelijkheden, onduidelijke regelgeving en interpretaties;
- sociaal-economische evoluties;
- analyse van processen en type van activiteiten, erkenningen, premies en subsidies;
- aard, soort en grootte van ondernemingen, aanvragers, promotoren;
- negatieve berichtgeving en klachten;
- grootte van verleende subsidies en belang van erkenningen en vergunningen;
- historiek van het dossier/de rechtspersoon;
- aanwijzingen vanuit andere diensten en entiteiten.’

Op basis van deze risicoanalyse kunnen ‘de nodige procedures en checklists worden opgesteld, zodat een efficiënte controle mogelijk wordt’ (IWSE, Jaarverslag 2006, p. 8). Ook kan men handleidingen en richtlijnen inzake inspectiemethodologie gaan opstellen (Ibid., p. 9).

3.4 De invloed van het Strategisch plan op het alloceren van middelen

Ter valorisering van het extra personeel werd dus door IWSE het Strategisch plan opgesteld met een aantal strategische doelstellingen. Minister F. Vandenbroucke

omschrijft deze doelstellingen als volgt (Commissie voor Economie, Werk en Sociale Economie, 2007, p. 13):

‘Vooreerst moeten we de vooropgezette controles in de prioritair aangeduide domeinen zoals arbeidsmigratie en arbeidsbemiddeling, inclusief de problematiek van de grensoverschrijdende tewerkstelling, op een efficiënte, doeltreffende en kwaliteitsvolle wijze realiseren. Ten tweede moet een kwaliteitsvolle methodiek van risicoanalyse en effectmeting verder worden ontwikkeld, en dit in samenhang met een kwalitatieve versterking van de inspectie, bijvoorbeeld op juridisch vlak. Ten derde moet de samenwerking met de andere gewestelijke en federale inspectiediensten worden versterkt, onder meer op basis van de SIOD-wet en de intensifiëring van de deelname aan gecoördineerde acties binnen de arrondissementale cellen. De vierde strategische doelstelling voor de inspectiedienst is de optimalisatie van de ICT-applicaties. Zo moeten de ontsluiting en toegang tot voor de inspectie belangrijke informatiebronnen (LIMOSA, DIMONA, GENESIS) met het oog op een efficiënter en doeltreffend optreden en optimalisatie van gegevensuitwisseling worden gegarandeerd.’

In dit rapport gaan wij na in welke mate de meest prioritaire doelstellingen worden naar voor geschoven, welke de mogelijkheden zijn van risicoanalyse en effectmeting, welke de noodzakelijke inspanningen zijn op het vlak van ICT, en welke juist de mogelijkheden zijn van meer samenwerking op het niveau van de Vlaamse administratie, de andere gewesten en het federale niveau.

4. Controleopdrachten voor situering kader risicoanalyse

Het kader van de risicoanalyse dient zowel het sociaalrechtelijke als het financiële luik van de controleopdrachten te belichten. In de strijd tegen de sociale fraude en de illegale arbeid speelt IWSE een cruciale rol bij de controle op arbeidskaarten- en vergunningen (materie ‘migratie’) en de controle op private arbeidsbemiddeling. Bij de controle van beide materies wordt men geconfronteerd met ‘ontwijkingen’ van de wetgeving via allerhande al dan niet ‘malafide’ detacheringconstructies. De strijd tegen deze constructies vormt dan ook een gemeenschappelijke doelstelling ter vrijwaring van de goede naleving van beide materies. Van een andere aard zijn de financiële controles die IWSE uitvoert van de ESF-saldodossiers voor projecten in het kader van het Europees Sociaal Fonds, en van andere werkgelegenheidsprojecten in het kader van het Vlaamse beleid ter zake. In dit onderzoeksrapport focussen wij ons op de ESF-controle, waarbij de ontwikkelde methodiek en ervaring evenwel ook dienstbaar is voor de werkgelegenheidsprogramma’s.¹¹ Ook binnen de sociaalrechtelijke opdracht focussen we ons op de voornaamste materies.

¹¹ In hoofdstuk 4 gaan we specifiek in op de ESF-controles.

4.1 Focus op de sociaalrechtelijke opdracht

4.1.1 Migratie

IWSE beschikt over de bevoegdheid controle uit te oefenen op de naleving van de wet van 30 april 1999 betreffende de tewerkstelling van buitenlandse werknemers en het uitvoerend KB van 9 juni 1999. In geval dat een buitenlandse werknemer wordt tewerkgesteld in België, moet immers het Belgische stelsel inzake arbeidsvergunningen en arbeidskaarten worden nageleefd. Voor de toepassing van de wet dient onder 'buitenlandse onderdanen en werknemers' verstaan te worden 'de onderdanen en werknemers die niet de Belgische nationaliteit bezitten'.¹² Buitenlandse onderdanen die anders dan krachtens een arbeidsovereenkomst arbeid verrichten onder het gezag van een ander persoon moeten voor de toepassing van de wet worden gelijkgesteld met buitenlandse werknemers.¹³ Hieruit volgt dat in principe iedereen die niet de Belgische nationaliteit bezit en wordt tewerkgesteld in België over een geldige arbeidskaart dient te beschikken, die hij vóór zijn tewerkstelling heeft verkregen bij de bevoegde overheid (Jorens & Van Overmeiren, 2007, p. 5).

De toekenningsvoorwaarden voor arbeidskaarten en arbeidsvergunningen worden opgelegd door de federale overheid, maar het zijn de Gewesten die de bevoegdheid hebben om deze arbeidskaarten en arbeidsvergunningen toe te kennen en af te leveren. Voor het Vlaamse Gewest wordt deze bevoegdheid uitgeoefend door de dienst Migratie van het Vlaams Subsidieagentschap voor Werk en Sociale Economie.

Wanneer een buitenlandse werknemer in loondienst arbeid wil verrichten in België dient hij over een geldige arbeidskaart te beschikken. Drie verschillende types van arbeidskaarten (A, B en C) bestaan:

De arbeidskaart A geldt voor onbepaalde tijd voor alle in loondienst uitgeoefende beroepen.¹⁴ De arbeidskaart A kan worden aangewend in om het even welk

¹² Art. 2, 1°, wet van 30 april 1999 betreffende de tewerkstelling van buitenlandse werknemers.

¹³ Art. 3, 1°, wet van 30 april 1999 betreffende de tewerkstelling van buitenlandse werknemers. Blomme (2007, p. 210) wijst op volgend arrest van het arbeidshof van Brussel van 5 januari 2006: 'In een geval waar zes Bulgaarse werknemers werden aangetroffen bij verbouwingswerken aan een woning voerde de beklaagde aan dat hij niet was opgetreden als werkgever daar de buitenlandse onderdanen met hem een huurcontract hadden afgesloten waarbij zij gedurende drie maanden werden vrijgesteld van huur in ruil voor verbouwingswerken aan de woning. Rekening houdende met het geheel van de feiten en de ruime interpretatie van het toepassingsgebied van de wet van 30 april 1999 oordeelde het arbeidshof van Brussel dat er wel degelijk sprake was van illegale tewerkstelling van buitenlandse werknemers'.

¹⁴ Art. 3, 1°, KB van 9 juni 1999 houdende de uitvoering van de wet van 30 april 1999 betreffende de tewerkstelling van buitenlandse werknemers.

Gewest.¹⁵ De verwerving is echter aan strikte voorwaarden verbonden daar zij slechts kan worden toegekend aan sommige categorieën van buitenlandse werknemers die gedurende een langere periode in België gewerkt hebben met een arbeidskaart B (Vlaams Subsidieagentschap WSE, Jaarverslag 2007, p. 33).¹⁶ De arbeidskaart A moet door de buitenlandse werknemer aangevraagd worden bij de gewestelijke diensten voor arbeidsbemiddeling in het kantoor dat bevoegd is voor zijn verblijfplaats (voor Vlaanderen de lokale VDAB-dienst).¹⁷

De arbeidskaart B is veel restrictiever van aard daar de werknemer de toestemming krijgt om gedurende een bepaalde periode, maximum 12 maanden, te werken voor één bepaalde werkgever. De arbeidskaart B kan wel hernieuwd worden.

De arbeidskaart C is geldig voor gelijk welk beroep in loondienst bij om het even welke werkgever, dit evenwel voor bepaalde duur. De geldigheidsduur wordt op de arbeidskaart zelf vermeld en kan maximum 12 maanden bedragen. Deze geldigheidsduur zal meestal afhankelijk zijn van de hoedanigheid waarin de betrokken werknemer in België verblijft.¹⁸ Zij kan eveneens worden gebruikt voor de tewerkstelling in de verschillende Gewesten van ons land. De arbeidskaart wordt toegekend aan bepaalde categorieën van personen (kandidaat-vluchtelingen, slachtoffers mensenhandel, studenten, ...) die reeds – om andere dan tewerkstellingsredenen – in België verblijven (Jorens & Van Overmeiren, 2007, p. 7).¹⁹ De arbeidskaart C kan eveneens hernieuwd worden.

Ook de werkgever heeft zijn verplichtingen daar hij in bepaalde gevallen een arbeidsvergunning dient aan te vragen. Deze laat toe aan de werkgever om een buitenlandse werknemer gedurende een bepaalde periode tewerk te stellen. De aanvraag dient te gebeuren bij de gewestelijke arbeidsbemiddelingsdienst van de plaats waar de kandidaat-werknemer zal worden tewerkgesteld. Volgende vraag dient gesteld te worden: Doet het fenomeen van ‘arbeidskaartshopping’ zich voor en hoe is dit vast te stellen? Het antwoord is volgens IWSE ja, waarbij controle in

¹⁵ Wie van het Vlaams Subsidieagentschap een arbeidskaart A verkregen heeft kan dus zowel aan de slag in het Vlaamse, het Waalse en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest.

¹⁶ Voor de specifieke onderverdeling verwijzen we naar artikel 16, KB van 9 juni 1999 houdende de uitvoering van de wet van 30 april 1999 betreffende de tewerkstelling van buitenlandse werknemers.

¹⁷ Men pleit ervoor om deze arbeidskaart A af te schaffen (Vlaams Subsidieagentschap, Jaarverslag 2007, p. 35). Dit zou zeker niet onlogisch zijn daar het aantal afgeleverde arbeidskaarten A in 2007 slechts 17 bedroeg en dat IWSE ook geen prioriteit stelt op de controle ervan. Barbé & Lietaert (2004, p. 518) merken op dat ‘de arbeidskaart A door het bestaan van de vrijstellingen en de arbeidskaart C aan belang heeft ingeboet, vermits de betrokkene meestal reeds vrijgesteld is op grond van zijn onbeperkte verblijfsvergunning op het ogenblik waarop zijn recht op arbeidskaart A ontstaat’.

¹⁸ Voor een student zal in regel een arbeidskaart C afgeleverd worden tot het einde van het lopende academiejaar.

¹⁹ Zij moeten dus beschikken over een geldig verblijfsdocument (Barbé & Lietaert, 2004, p. 536).

de toekomst mogelijk moet zijn via het kadaster van LIMOSA of nu nog via intensievere samenwerking over de gewesten heen tussen de bevoegde gewestelijke administraties. De arbeidsvergunning wordt alleen dan toegekend wanneer het niet mogelijk is binnen een redelijke termijn onder de werknemers op de arbeidsmarkt een werknemer te vinden die, al of niet door een nog te volgen gepaste beroepsopleiding, geschikt is om de betrokken arbeidsplaats op een bevredigende wijze en binnen een billijke termijn te bekleden.²⁰ Tegelijk wordt de toekenning van een arbeidskaart beperkt tot die werknemers die onderdaan zijn van een land waarmee België een internationale overeenkomst of akkoord inzake de tewerkstelling van werknemers gesloten heeft.²¹ Hiermee wordt echter geen rekening gehouden wanneer het om een persoon gaat die valt onder artikel 9 van het KB van 9 juni 1999 omschreven categorie. Vóór de toekenning van de arbeidsvergunning dienen de werkgever en de werknemer een type arbeidsovereenkomst te ondertekenen.²² Tevens moet voor een buitenlandse werknemer die voor de eerste keer tewerkgesteld wordt in België, een geneeskundig getuigschrift bij de aanvraag toegevoegd worden. De maximale geldigheidsduur van een arbeidsvergunning is 12 maanden, maar kan evenwel hernieuwd worden. De werkgever dient echter geen arbeidsvergunning aan te vragen indien de buitenlandse werknemer vrijgesteld is van deze verplichting of wanneer deze werknemer over een arbeidskaart A of C beschikt. Wanneer een arbeidsvergunning wordt toegekend heeft dit als automatisch gevolg dat aan de betrokken buitenlandse werknemer een arbeidskaart B wordt versterkt.

Bij de procedure tot toekenning van arbeidskaarten worden in Vlaanderen drie instanties betrokken. Het gaat hier om de VDAB, het Vlaams Subsidieagentschap en IWSE. In Vlaanderen moet de aanvraag van arbeidskaart/arbeidsvergunning ingediend worden bij de VDAB.²³ De VDAB zal eerst controleren of het dossier alle nodige documenten bevat. Vervolgens zal zij dit dossier doorsturen naar de

²⁰ Art. 8, KB van 9 juni 1999 houdende de uitvoering van de wet van 30 april 1999 betreffende de tewerkstelling van buitenlandse werknemers. O. Vanachter (2004, p. 239) merkt hierbij op dat 'rekening houdend met het groot aantal werklozen (situatie anno 2004) dat wil zeggen dat een arbeidsvergunning nog zelden uitgereikt wordt'. Echter in afwijking van deze regelgeving, wordt er voor de toekenning van de arbeidsvergunning bij bepaalde categorieën geen rekening gehouden met de toestand van de arbeidsmarkt. Het gaat hier onder andere om stagiairs, hooggeschoold personeel, leidinggevend, gespecialiseerde technici, professionele sportbeoefenaars, au pairs, ... Zie artikel 9, KB van 9 juni 1999 houdende de uitvoering van de wet van 30 april 1999 betreffende de tewerkstelling van buitenlandse werknemers.

²¹ Voor een opsomming van de akkoorden verwijzen we naar Verschueren H. (2000), *Grensoverschrijdende arbeid*, die Keure, Brugge, nr. 11.

²² Met deze regel wordt echter geen rekening gehouden wanneer het om een persoon gaat die valt onder artikel 9 van het KB van 9 juni 1999 omschreven categorie.

²³ In een aantal gevallen moet de aanvraag onmiddellijk gericht worden naar de bevoegde migratiedienst. Het gaat hier om aanvragen van o.a. een gemeenschappelijke arbeidsvergunning, de arbeidsvergunning au pair en de arbeidskaart B voor knelpuntberoepen (Blomme, 2007, p. 213).

bevoegde migratiedienst, m.n. de dienst Migratie binnen het Vlaams Subsidieagentschap, waar het dossier ten gronde zal onderzocht worden. Indien de migratiedienst van oordeel is over voldoende informatie te beschikken en er geen bijkomende inlichtingen moeten worden gevraagd, wordt in principe binnen de 10 werkdagen na ontvangst van het dossier beslist over de aanvraag.²⁴ De werkgever (bij aanvraag arbeidsvergunning) of de buitenlandse werknemer (bij aanvraag arbeidskaart A of C) wordt hierbij schriftelijk op de hoogte gebracht van de beslissing. Bij een weigering kan de werkgever/buitenlandse werknemer in beroep gaan tegen deze beslissing.²⁵ In het licht van beschreven procedure zal de IWSE op vraag van het Vlaams Subsidieagentschap controles uitvoeren. Het zal hier voornamelijk gaan om controles inzake aanvraag en hernieuwing van arbeidskaarten, beroepsschriften en opvolgingscontroles.

Tabel 1.1 Overzicht van de arbeidskaarten

Arbeidskaarten	Arbeidskaart A	Arbeidskaart B	Arbeidskaart C
Definitie (wettekst)	Art. 3, 1° KB 9 juni 1999	Art. 3, 2° KB 9 juni 1999	Art. 3, 3° KB 9 juni 1999
Door wie aan te vragen?	De werknemer	De werkgever	De werknemer
Waar aanvragen?	VDAB	- VDAB - Dienst Migratie (o.a. knelpuntberoepen)	VDAB
Geldigheid (duur)	Onbepaalde duur	Bepaalde duur (max. 1 jaar) - verlengbaar	Bepaalde duur (max. 1 jaar) - verlengbaar
Geldigheid (werkgever)	Bij alle werkgevers	Bij één bepaalde werkgever	Bij alle werkgevers
Arbeidsvergunning aan te vragen door werkgever?	Nee (art. 4 §1 KB 9 juni 1999)	Ja (art. 4 §2 KB 9 juni 1999)	Nee (art. 4 §3 KB 9 juni 1999)
Categorieën	Art. 16 KB 9 juni 1999	Art. 9 KB 9 juni 1999	Art. 17 KB 9 juni 1999

Bron: Blomme, 2007

Er dient echter gewezen te worden op de vrijgestelde categorieën van buitenlandse werknemers voor het aanvragen van een arbeidskaart.²⁶ Zo kan onder meer een onderdaan van een lidstaat van de Europese Economische Ruimte van deze vrijstelling genieten. Deze vrijstelling is een gevolg van het feit dat werknemers die onderdaan zijn van een EER-lidstaat (EU-lidstaten + IJsland, Liechtenstein en Noorwegen) beroep kunnen doen op de verdragsbepalingen inzake het vrij verkeer van werknemers, met name artikels 39-42 van het EG-Verdrag. Echter

²⁴ Merken we hierbij op dat dit een intern beoogde termijn is die niet wettelijk wordt bepaald. Bij de aflevering van de arbeidsvergunning voor de tewerkstelling in een knelpuntberoep is er wel een wettelijke termijn opgelegd, namelijk 'binnen de vijf werkdagen' (art. 38quater, §3, KB van 9 juni 1999 houdende uitvoering van de wet van 30 april 1999 betreffende de tewerkstelling van buitenlandse werknemers).

²⁵ Zie art. 9-10, wet van 30 april 1999 betreffende de tewerkstelling van buitenlandse werknemers.

²⁶ Art. 2, KB van 9 juni 1999 houdende uitvoering van de wet van 30 april 1999 betreffende de tewerkstelling van buitenlandse werknemers.

werd voor acht van de tien lidstaten (uitgezonderd Malta en Cyprus) die op 1 mei 2004 toetraden tot de EU een overgangsperiode voorzien waarbij de 'oude' EU-lidstaten via het nemen van overgangsmaatregelen het vrij verkeer van werknemers konden beperken of verbieden voor onderdanen uit deze nieuwe lidstaten. De overgangsmaatregelen lopen over een periode van uiterlijk 7 jaar, dus tot 1 mei 2011. In België werd de verplichting behouden tot het aanvragen van een arbeidskaart voor onderdanen van deze acht 'nieuwe' lidstaten.²⁷ Door het KB van 24 april 2006 werd echter voorzien in een versoepeling van desbetreffende regelgeving voor de toekenning van arbeidsvergunningen en arbeidskaarten voor tewerkstelling in knelpuntberoepen.²⁸ Ook bij de recente toetredingen (1 januari 2007) van Roemenië en Bulgarije tot de Unie is voorzien in deze overgangsmaatregelen.²⁹

Een andere vrijstelling tot het aanvragen van een arbeidskaart geldt voor de werknemers, die geen onderdaan zijn van een Lidstaat van de Europese Economische Ruimte, die tewerkgesteld zijn door een in een Lidstaat van de Europese Economische Ruimte gevestigde onderneming die zich naar België begeeft voor het verrichten van diensten op voorwaarde dat:

- deze werknemers, in de Lidstaat van de Europese Economische Ruimte waar zij verblijven, beschikken over een recht op verblijf of een verblijfsvergunning van meer dan drie maanden;
- deze werknemers op wettige wijze in de Lidstaat waar zij verblijven tewerkgesteld zijn en deze vergunning ten minste geldig is voor de duur van het in België uit te voeren werk;
- deze werknemers in het bezit zijn van een regelmatige arbeidsovereenkomst;
- deze werknemers over een paspoort en een verblijfsvergunning van een duur die minstens gelijkwaardig is met de duur van de dienstverlening beschikken,

²⁷ Zie KB van 12 april 2004 tot wijziging, naar aanleiding van de toetreding van de nieuwe lidstaten tot de Europese Unie, van het KB van 9 juni 1999 houdende de uitvoering van de wet van 30 april 1999 betreffende de tewerkstelling van buitenlandse werknemers.

²⁸ Bij de toekenning wordt geen rekening gehouden met de toestand op de arbeidsmarkt wanneer het gaat om onderdanen van de acht nieuwe lidstaten en voor zover dat deze arbeidsvergunning betrekking heeft op beroepen waarvoor het Gewest erkend heeft dat er zich een tekort aan arbeidskrachten voordoet (voor Vlaanderen gaat het hier om 113 knelpuntberoepen). De arbeidvergunning dient binnen de vijf werkdagen door de bevoegde gewestelijke administratie afgeleverd te worden.

²⁹ De overgangsperiode voor deze landen loopt normaliter 2 jaar en geldt enkel voor werknemers en niet voor de zelfstandigen.

teneinde hun terugkeer naar hun land van oorsprong of verblijf te verzekeren.³⁰

Deze vrijstelling is het gevolg van rechtspraak van het Hof van Justitie met betrekking tot de mogelijkheid van derdelandsonderdanen een werkvergunningsplicht op te leggen wanneer zij door in de EU gevestigde onderneming ingeschakeld worden in het kader van werkzaamheden die werden verricht onder het vrij dienstenverkeer. Het Hof van Justitie was van oordeel dat werknemers die in vaste dienst zijn bij een in een lidstaat gevestigde dienstverlener, in een andere lidstaat kunnen worden gedetacheerd zonder daar aan administratieve formaliteiten zoals een werkvergunning te worden onderworpen (Jorens & Van Overmeiren, 2007, p. 8).³¹

In de praktijk is het echter heel moeilijk om na te gaan of de betrokken derdelandsonderdanen in een andere lidstaat wettig verblijven en werken. Deze vrijstelling vormt hierdoor tegelijk een mogelijk risico.

Het verlenen van vrijstellingen maakt de wetgeving inzake de tewerkstelling van buitenlandse werknemers gevoelig voor inbreuken. Het is dan ook noodzakelijk mogelijke risico's te gaan detecteren uit de bestaande vrijstellingen en daar de controle op te gaan focussen. Tegelijk moeten gelijke vrijstellingen over wetgevingen heen ervoor zorgen dat geen 'zogenaaamde achterpoortjes' mogelijk worden gemaakt.

In volgende zullen we een overzicht geven van de in de periode 2004-2007 afgeleverde arbeidskaarten en vervolgens mogelijke opportuniteiten bij het uitvoeren van een risicoanalyse op basis van deze gegevens formuleren.

³⁰ Zie art. 2, 14°, KB van 9 juni 1999 houdende de uitvoering van de wet van 30 april 1999 betreffende de tewerkstelling van buitenlandse werknemers. Merken we op dat deze bepaling pas recentelijk is gewijzigd door het KB van 23 april 2008. Voornaamste wijziging is het feit dat de voorwaarde dat 'werknemers sedert ten minste zes maanden ononderbroken in dienst zijn bij de onderneming' opgeheven werd. De wijziging komt er naar aanleiding van twee arresten van het HvJ (EHJ, 21 oktober 2004, Commissie/Groothertogdom van Luxemburg, C-445/03 en EHJ, 19 januari 2006, Commissie/Duitse Federale Republiek, C-244/04) waarbij men geoordeeld heeft dat het in strijd is met artikel 49 van het EG-Verdrag om aan dienstverleners die in een andere Lidstaat zijn gevestigd, voor werknemers die onderdanen zijn van een derde land en die zij willen detacheren, de voorwaarde van een werkvergunning op te leggen indien de gedetacheerde werknemers niet sinds zes maanden in dienst zijn van de dienstverlenende onderneming.

³¹ H.v.J. 9 augustus 1994, nr. C-43/93 (Vander Elst).

Tabel 1.2 Evolutie behandelde arbeidskaarten en vergunningen volgens categorie, Vlaams Gewest, 2004-2007

	2004	2005	2006	2007
A-kaarten	35	31	31	17
B-kaarten waaronder:	5 269	7 546	15 271	31 404
Au pairs	110	169	189	205
Hooggeschoolden	1 904	2 173	2 513	2 811
Leidinggevenden	1 173	1 314	1 327	1 268
Nieuwe EU-lidstaten knelpuntberoepen	0	0	8 742	25 243
C-kaarten waaronder:	12 582	12 171	11 902	12 513
Kandidaat Vluchteling	8 043	6 861	5 642	4 119
Samenwoonst	636	747	841	1 045
Student	2 041	2 307	2 169	2 014
Tijdelijk verblijf met BIVR*	1 061	1 501	2 430	4 331
Totaal afgeleverde kaarten	17 886	19 748	27 204	43 934
Weigeringen (A+B+C)	1 248	1 379	1 374	2 355

* Bewijs van Inschrijving in het Vreemdelingenregister

Bron: Vlaams Subsidieagentschap, Jaarverslag 2007

De administratieve gegevens over de verstrekte arbeidskaarten kunnen bij het bepalen van inspecties niet genegeerd worden omdat deze belangrijke trends, evoluties weergeven in de loop van een bepaalde periode. We constateren een opmerkelijke stijging van het totale aantal afgeleverde arbeidskaarten voor de periode 2004 - 2007. Het gaat hier om een stijging van 146% met als belangrijkste verklarende factor de enorme stijging in het aantal toegekende arbeidskaarten B vanaf 2006 (stijging met 496% tussen 2004 en 2007). De reden voor deze explosieve stijging ligt hoofdzakelijk bij de regeling inzake de tewerkstelling van nieuwe EU-onderdanen in een knelpuntberoep.³² Een sterke stijging tussen 2004 - 2007 van het aantal afgeleverde arbeidskaarten B doet zich ook voor bij au pairs (86%) en hooggeschoolden (47%).³³ Voor arbeidskaarten C, stellen we een enorme stijging vast voor de categorie 'tijdelijk verblijf met BIVR'. Er dient ook gewezen te worden op het stijgende aantal weigeringen van arbeidskaarten (89% over de periode 2004 - 2007).

³² KB van 24 april 2006 tot wijziging van het KB van 9 juni 1999 houdende uitvoering van de wet van 30 april 1999 betreffende de tewerkstelling van buitenlandse werknemers, naar aanleiding van de verlenging van de overgangsbepalingen die werden ingevoerd bij de toetreding van nieuwe lidstaten tot de Europese Unie.

³³ Het Vlaams Subsidieagentschap pleit reeds jaren voor de afschaffing van het 'au pairs'-statuut daar op het statuut vaak inbreuken plaatsvinden. Door het feit dat uit de statistieken blijkt dat het aantal au pairs met 400% gestegen is (van 51 in 2001 naar 205 in 2007) waarbij vanuit het verleden vragen kunnen gesteld worden bij deze groei, aanziet het Vlaams Subsidieagentschap dit als een belangrijk aandachtspunt (Vlaams Subsidieagentschap, Jaarverslag 2007, p. 37).

Daar de meeste arbeidskaarten B voornamelijk toebedeeld worden voor knelpuntberoepen, kan het interessant zijn bij het schetsen van een kader inzake risicoanalyse (informatie belangrijk voor allocatie controles) inzicht te verwerven over de spreiding van deze arbeidskaarten naar beroep, tijd, provincie of nationaliteit.

De meeste arbeidskaarten B worden in de volgende knelpuntberoepen afgeleverd:

Tabel 1.3 Knelpuntberoepen met het meeste aantal toegekende arbeidskaarten B aan onderdanen nieuwe EU-lidstaten, Vlaams Gewest, 2006-2007

Knelpuntberoepen	2006	2007
Land- en tuinbouw: seizoenarbeid	6 831	16 426
Metselaars en vloerders	404	1 254
Land- en tuinbouw: andere	126	983
Lassers	145	792
Bekisters, stellingbouwers, wegenwerkers	145	750
Beenhouwers	148	728
Totaal knelpuntberoepen	8 742	25 243

Bron: Vlaams Subsidieagentschap, Jaarverslag 2007

Van de in 2007 afgeleverde arbeidskaarten B voor de tewerkstelling in knelpuntberoepen werden hiervan 17 409 toelatingen verstrekt voor de land- en tuinbouw, waarvan 16 426 binnen de context van seizoen- en gelegenheidswerk in de tuinbouwsector.

Naast de spreiding naar knelpuntberoep, kan ook gekeken worden in welke maanden de meeste arbeidskaarten B voor de tewerkstelling in knelpuntberoepen afgeleverd worden. Daar de meeste arbeidskaarten B afgeleverd worden voor seizoen- en gelegenheidswerk (voornamelijk voor de fruitteelt), is het weinig verwonderlijk dat de meeste toelatingen verstrekt zijn in de maanden juli en augustus (Vlaams Subsidieagentschap WSE, Jaarverslag 2007, p. 45). Ook de spreiding naar provincie kunnen we linken aan het seizoen- en gelegenheidswerk daar de provincie Limburg de grootste aanvrager is.

Ten slotte dient te worden opgemerkt dat de overgrote meerderheid aan aangevraagde arbeidskaarten B voor de tewerkstelling in knelpuntberoepen gebeurt voor Poolse werknemers (80%) (Vlaams Subsidieagentschap WSE, Jaarverslag 2007, p. 46).

Uit de eerste analyse van het overzicht aan afgeleverde arbeidskaarten blijkt dat voor een aantal categorieën zich een aanzienlijke stijging heeft voorgedaan. De vraag dient echter gesteld te worden of het hier gaat om een zorgwekkende/abnormale stijging of een stijging die vanuit een legislatieve verandering te verkla-

ren valt. Zo kunnen stijgingen in aanvragen van arbeidskaarten B voor au pairs vanuit de ervaringen uit het verleden voor een bepaalde nationaliteit een 'knipperlicht' vormen. Daarnaast kunnen aanvragen voor een arbeidskaart B als hooggeschoolde vanuit een bepaald land zorgen voor verhoogde oplettendheid. De enorme stijging van arbeidskaarten B voor knelpuntberoepen is dan weer een legislatief gevolg. Omwille van de omvang dient hier echter extra aandacht aan besteed te worden maar ook omwille van het feit dat ondanks deze regelgeving men vaststelt dat binnen deze knelpuntberoepen het aantal illegaal tewerkgesteld aanzienlijk blijft.³⁴ Ook de stijging van het aantal weigeringen van arbeidskaarten vormt een aanduiding voor verder onderzoek, daar het aanzien kan worden als een mogelijk 'knipperlicht' voor inbreuken bij bepaalde werkgevers/sectoren.

Zoals reeds gesteld beschikt IWSE over de bevoegdheid controles uit te oefenen op de naleving van de tewerkstelling van buitenlandse werknemers. De verwerking van de resultaten van controles vindt plaats binnen de materie 'migratie'.

Voor de materie 'migratie' zullen we in volgende de resultaten en evoluties weergeven. Tegelijk kan aangegeven worden waartoe een uit te voeren risico-analyse nuttig kan zijn.

Tabel 1.4 Aantal uitgevoerde controles per aanleiding Migratie (2004-2007)

	2004	%	2005	%	2006	%	2007	%
Eigen onderzoeken	177	33,1	165	33,9	150	31,0	528	56,4
Gecoördineerde acties (AC's)	57	10,6	89	18,3	92	19,0	150	16,1
Gevraagde controles (VSA-WSE)	276	51,6	192	39,4	224	46,2	224	23,9
Gevraagde controles (andere)	25	4,7	41	8,4	18	3,8	34	3,6
Totaal	535	100	487	100	484	100	936	100

Bron: IWSE, Jaarrapporten 2006 & 2007

Voornamelijk bepaald door de extra beschikbare voltijds equivalenten voor de controle, merken we een stijging van het totale aantal uitgevoerde controles met 93% voor 2007 t.o.v. 2006. Het belang van de eigen onderzoeken t.o.v. het totale aantal uitgevoerde onderzoeken is in sterke mate toegenomen, waardoor dit het hoofdbestanddeel vormt van uitgevoerde onderzoeken in 2007. Procentueel zijn

³⁴ 'Ook in knelpuntberoepen zoals de bouw worden steeds meer vreemdelingen op een niet-wettelijke manier tewerkgesteld' in 'Aantal werknemers dat illegaal aan de slag is in de bouw, stijgt', *De Standaard*, 6 augustus 2008, Brussel, www.standaard.be

het aantal controles binnen de arrondissementscellen t.o.v. het totaal gedaald. Opmerkelijk is dat in 2007 het procentuele aantal gevraagde controles (VSA-WSE) t.o.v. het totaal in sterke mate gedaald is terwijl in de vorige jaren nog de meeste controles in het kader van een gevraagde controle door VSA-WSE uitgevoerd werden. Verklarende factor hiervoor is het stabiele aantal aangevraagde controles vanuit het VSA-WSE terwijl het aantal eigen onderzoeken en gecoördineerde acties door de nieuw aangeworven voltijds equivalenten wel sterk is toegenomen. Verwacht kan worden dat in 2008 deze trend zich verder zal zetten omwille van het feit dat tegen deze datum alle aanwervingen voltrokken zullen zijn en dus nog meer zal kunnen gefocust worden op eigen onderzoeken en gecoördineerde acties. Het is dan ook belangrijk een gedegen eigen risicoanalyse uit te bouwen die aangeeft waar de focus dient te liggen bij de eigen controles zodat de nieuw aangeworven VTE zo doelmatig mogelijk kunnen worden ingezet. Toch dient ook de vraag gesteld te worden wat de overige 69% (2004) tot 44% (2007) drijft en waarom het niet toeneemt (bv. vragen VSA-WSE) als het inspectiepotentieel toeneemt. Bij controles binnen de AC's moet men rekening houden met alle partners en beschikt men niet over het exclusieve beslissingsrecht bij het bepalen van de te controleren sectoren. Toch kan ook hier de op IWSE gerichte risicoanalyse een meerwaarde betekenen bij de aanwezigheid binnen AC's daar geformuleerde voorstellen meer onderbouwd kunnen worden. In absolute getallen zien we over de periode 2004-2007 een redelijk stabiel verloop van het aantal aanvragen (VSA-WSE) wat eigenlijk toch opmerkelijk is wanneer men vaststelt dat het aantal afgeleverde arbeidskaarten (voornamelijk arbeidskaarten B) vanaf 2006 toch in sterke mate toegenomen is, en ook het aantal weigeringen.³⁵ Daar de termijn voor de aflevering van een arbeidsvergunning voor een knelpuntberoep vastgelegd is op 5 dagen, is het onmogelijk om binnen deze termijn een gedegen controle te voorzien. Daarom ook dat het aantal aanvragen van het Vlaams Subsidieagentschap naar IWSE niet is toegenomen sinds de legislatieve wijziging. Hieruit blijkt dat de regelgeving ervoor zorgt dat een eerste 'a priori' controle bijna onmogelijk uit te voeren is waardoor zich een verschuiving voordoet naar een 'a posteriori controle'.³⁶

In volgende zullen we dieper ingaan op de uitgevoerde controles en de resultaten hiervan.

³⁵ Een weigering kan als een 'knipperlicht' beschouwd worden omdat de kans bestaat dat de werkgever deze buitenlandse werknemer toch in dienst zal nemen. Zo gaat de Brusselse inspectiedienst controleren waar men een vergunning geweigerd heeft (zie Hoofdstuk 2) en ook IWSE concentreert zich hierop.

³⁶ Bijvoorbeeld: wordt de arbeidskaart wel gebruikt voor knelpuntberoep?

Tabel 1.5 Gevolgen van de uitgevoerde controles

	Aantal			PV waarschuwing/termijn			Pro-Justitia			Totaal (PV waarschuwing/termijn of P-J)		
	2005	2006	2007	2005	2006	2007	2005	2006	2007	2005	2006	2007
Eigen Onderzoeken	165	150	528	20 (12%)	15 (10%)	58 (11%)	21 (13%)	15 (10%)	54 (10%)	41 (25%)	30 (20%)	112 (21%)
Gecoördineerde acties*	89	92	150	0 (0%)	0 (0%)	0 (0%)	4 (4%)	2 (2%)	13 (9%)	4 (4%)	2 (2%)	13 (9%)
Gevraagde controles (VSA-WSE)	192	224	224	23 (12%)	21 (9%)	7 (3%)	3 (2%)	11 (5%)	17 (8%)	26 (14%)	32 (14%)	23 (10%)
Gevraagde controles (andere)	41	18	34	0 (0%)	0 (0%)	0 (0%)	5 (12%)	1 (6%)	4 (12%)	5 (12%)	1 (6%)	4 (12%)
Totaal	487	484	936	43 (9%)	36 (7%)	65 (7%)	33 (7%)	29 (6%)	88 (9%)	77 (16%)	65 (13%)	153 (16%)

* Het jaarrapport 2007 merkt het volgende op: 'inzake de gecoördineerde acties binnen AC dient te worden opgemerkt dat het hier controles betreft die diverse aspecten behelzen (migratie – sociale documenten – lonen – werkloosheid). Bij deze acties wordt meestal na overleg verbaliserend opgetreden door de dienst(en) bevoegd voor het geheel van de onderzochte reglementering. Ingeval opgetreden wordt door IWSE komt dit voor rekening van de eigen onderzoeken'. Hierdoor zal IWSE bijna nooit een waarschuwing of Pro-Justitia opstellen bij een AC-controle.

Bron: IWSE, Jaarrapport 2007

De inbreuken waarop gesanctioneerd kan worden zijn in hoofdzaak terug te vinden in art. 12 wet van 30 april 1999 betreffende de tewerkstelling van buitenlandse werknemers. Echter dient ook verwezen te worden naar het uitvoerend KB van 9 juni 1999.

De nieuwe aanwervingen in 2007 hebben niet onmiddellijk tot gevolg gehad dat er ook procentueel meer PV's van waarschuwing/termijn of P-J's werden opgesteld t.o.v. van het aantal controles (zowel in 2005 als in 2007 bedraagt dit 16%).

Bij het uitvoeren van een eigen onderzoek in 2007, werd in 21% van de gevallen een waarschuwing of een Pro-Justitia uitgeschreven. Als belangrijk element in het totaal van het aantal uitgevoerde onderzoeken, nu en in de toekomst, moet het de betrachting zijn deze werkgevers te detecteren die de meeste kans op inbreuken vertonen. Een werkgever die in het verleden een PV of een P-J heeft opgelopen, kan daarom een mogelijk 'knipperlicht' zijn.

De opgeleverde resultaten (PV of P-J) voor de uitgevoerde controles binnen de AC's liggen aan de (heel) lage kant. Het komt ons voor dat deelname aan AC's met als doelstelling de resultaten (uitgedrukt in PV's en P-J's) te verhogen, niet hard gemaakt kan worden. Er spelen echter ook andere redenen mee die deelname aan AC's kunnen bekrachtigen.³⁷

Het is opvallend dat bij de uitgevoerde gevraagde controles (anderen) voor de laatste drie jaren (2005-2007) enkel P-J's werden opgesteld en nooit een PV.

De eigen onderzoeken en de controles binnen de AC's overstijgend, startte IWSE in 2006 met een aantal specifieke controleacties. Drie soorten controles werden hierbij ingezet: controle op weigeringen, spontane controles binnen fraudegevoelige sectoren, controles knelpuntheroepen.

Zoals reeds werd aangegeven blijkt uit de administratieve gegevens dat het aantal weigeringen van arbeidskaarten in sterke mate is toegenomen. De kans dat bij een weigering, een werkgever toch deze buitenlandse werknemer gaat tewerkstellen, lijkt aannemelijk. In 2006 heeft IWSE 41 controles uitgevoerd naar aanleiding van geweigerde arbeidskaarten en dit binnen verschillende sectoren. De resultaten hiervan lagen echter aan de lage kant maar dienen genuanceerd te worden daar de steekproef getrokken was vooraleer een definitieve weigering was ingesteld. In de toekomst zal hiermee rekening gehouden worden door een steekproef te trekken na definitieve weigering (IWSE, Jaarrapport 2006, p. 20).

Ondanks het feit dat het overgrote merendeel aan arbeidskaarten afgeleverd worden voor de tewerkstelling in knelpuntheroepen, stellen we vast dat de controle in

³⁷ Deze voordelen worden verder in dit hoofdstuk besproken.

2006 hier nog niet specifiek op gericht werd. Slechts 7 controles werden uitgevoerd waarbij geen inbreuken werden vastgesteld. Voor 2007 werd de controle op knelpuntberoepen wel als prioriteit geformuleerd daar men aan de hand van een steekproeftrekking 150 werkgevers, welke deze regeling hadden gebruikt, wenste te controleren (IWSE, Jaarrapport 2007).³⁸ Men wenste op basis van de resultaten uit deze steekproef een antwoord te krijgen op volgende vragen (Ibid.):

- respecteert de werkgever/werknemer de voorwaarden die aan de arbeidsvergunning/arbeidskaart verbonden zijn eens dit document verworven;
- gaat het om incidentele inbreuken of zijn er frauduleuze structuren terug te vinden binnen het systeem van de knelpuntberoepenregeling;
- zijn deze misbruiken algemeen aanwezig;
- of is er een onderscheid op te merken per beroepsklasse.

De controles op basis van een steekproeftrekking werden aangevuld met spontane controles en controles op basis van een klacht, wat resulteerde in een controle van 179 werkgevers voor 2007, specifiek voor deze regeling.

Specifiek voor de controle op basis van de steekproeftrekking, stelde men vast dat de meeste inbreuken gepleegd werden op het 'niet melden van de vroegtijdige beëindiging van de arbeidsovereenkomst aan het Vlaams Subsidieagentschap voor Werk en Sociale Economie' en 'het niet overhandigen van de arbeidskaart aan de werknemer'.³⁹ Door het feit dat het hier gaat om 'a posteriori controle', waarbij de werkgever reeds over een arbeidsvergunning beschikt, gaat men niet onmiddellijk de zogenaamde 'zware' inbreuken kunnen detecteren. Controles op basis van een klacht zullen dan weer sneller deze 'zware' inbreuken aan het licht brengen.⁴⁰ Naar de toekomst dienen beide methoden verder gecombineerd te worden.⁴¹

Voor de 71 spontaan uitgevoerde controles in 2006 werd er gefocust op volgende sectoren: bouwsector, exotische restaurants, telefoon- en nachtwinkels en andere kleinhandel. In 13% van de gevallen werden inbreuken vastgesteld en dit voornamelijk in de bouwsector, de telefoonwinkels en de exotische restaurants (IWSE, Jaarrapport 2006, p. 21). In 2007 werden in totaal 271 spontane controles uitgevoerd voornamelijk zich situerend in de bouw, horeca, tuinbouw en kleinhandel.⁴² In 28% van de gevallen werden inbreuken vastgesteld (42 P-J's, 6 PV's van

³⁸ Op basis van gegevens van de dienst migratie van het VSA.

³⁹ Beide inbreuken werden ook op regelmatige basis vastgesteld bij de spontane controles en de controles op basis van een klacht.

⁴⁰ Deze 'klokkenluiders' zijn de 'eerste lijn waarnemers' en vormen dan ook een belangrijke doelgroep voor IWSE.

⁴¹ Op basis van het Jaarrapport 2007 van IWSE stellen we vast dat bij de controle op knelpuntberoepen het aantal vastgestelde inbreuken bij spontane controles beduidend lager lag in vergelijking met de controles op basis van een klacht of de steekproeftrekking.

⁴² De bouwsector was hierbij goed voor 41% van de uitgevoerde spontane controles.

waarschuwing en 29 PV's van inlichtingen). Specifiek voor de P-J's, werd in de bouw in 12% van de gevallen een P-J opgesteld, in de kleinhandel 17%, in de horeca 18% en in de tuinbouw 18% (IWSE, Jaarrapport 2007).

In het jaarrapport van 2007 wordt terecht gesteld dat er nood is aan een risicoanalyse die kan bijdragen tot een goede regionale spreiding en die de risicosectoren in kaart kan brengen waar de spontane controles verder dienen op te focussen (IWSE, Jaarrapport 2007). Dit is namelijk van cruciaal belang bij het leggen van prioriteiten en allocatie van middelen voor de buitendiensten. In ieder geval dient deze risicoanalyse verder te bouwen op de reeds opgebouwde ervaringen bij de uitvoering van deze spontane controles. Echter dient als opmerking gemaakt te worden dat in de jaarrapporten geen verklaring wordt gegeven hoe deze 'fraudegevoelige' sectoren bepaald worden.⁴³ Ondanks de positieve resultaten inzake ontdekte inbreuken is het mogelijk dat zich in minder gecontroleerde sectoren nog meer inbreuken voordoen op door de inspectie te controleren materies.

De meeste uitgevoerde controles voor de materie 'migratie' situeren zich in volgende sectoren:

⁴³ Spontane controles krijgen vorm door het maken van 'listings' via de MIA-databank of door gewoon te gaan rondrijden met de wagen om zo in een bepaalde regio werkgevers, werven te gaan controleren (Interview M. Bergiers).

Tabel 1.6 Overzicht controles per meest gecontroleerde sector*

Sector	Aantal			% t.o.v. totaal			Resultaten (P-J's)		
	2005	2006	2007	2005	2006	2007	2005	2006	2007
Landbouw, jacht	58	62	247	11,9	12,8	26,4	16	5	23
Bouwnijverheid	43	53	221	8,8	11,0	23,6	4	1	15
Hotels & restaurant	62	64	141	12,7	13,2	15,0	7	6	15
Particuliere huishoudens	64	69	54	13,1	14,3	5,8	1	3	2

* Het betreffen hier alle controles, zonder onderscheid naar aanleiding (eigen onderzoek, AC, ...)

Bron: IWSE, Jaarrapporten 2006 & 2007

Voor de jaren 2005 en 2006 werden de meeste controles (respectievelijk 13,1% en 14,3% t.o.v. het totaal aantal uitgevoerde controles) uitgevoerd bij de particuliere huishoudens, betrekking hebbende op au pairs en dienstknachtkoks. In 2007 daalt evenwel de controleaandacht tot slechts 5,8%. De verklaring voor deze daling werd reeds in het jaarrapport 2006 gegeven: 'de controles bij particuliere huishoudens zijn gegroeid uit historisch perspectief en kregen in 2006 nog behoorlijke aandacht. In 2007 zal de aandacht echter meer worden gelegd op de controles van de 'grotere' werkgevers'. Voor 2008 zal evenwel terug gefocust worden op au pairs. Ook vanuit de vaststelling dat zich een grote stijging voordoet van het aantal toegekende arbeidskaarten B aan au pairs over de jaren heen. Zich baserend op het aantal vastgestelde inbreuken in 2006 is de controle specifiek op au pairs heel gericht gebleken (of zijn er heel veel misbruiken) daar in 43% van de gevallen een inbreuk werd vastgesteld (IWSE, Jaarrapport 2006, p. 26).

In 2007 werden de meeste controles uitgevoerd binnen de sector landbouw (26,4% van het totale aantal controles migratie) waarvan er 49 plaatsvonden binnen de AC's (20%). In totaal werd 23 keer een P-J opgesteld (9% van het totale aantal controles binnen landbouw en 26% van het totale aantal P-J's binnen migratie).

Binnen de bouwsector (voor 2007) werden door IWSE 221 controles uitgevoerd (waarvan er 21% in AC-verband plaatsvonden). Hierbij werd tegen 15 werkgevers een P-J opgesteld (7% van het totale aantal controles binnen de bouwsector).

Ten slotte werden er in 2007 voor de sector 'hotels en restaurant' 141 controles uitgevoerd waarvan er 38 plaatsvonden binnen de AC's. In totaal werd 15 keer een P-J opgesteld (11% van het totale aantal controles binnen deze sector).

4.1.2 Private arbeidsbemiddeling

Ondanks het feit dat controle op de regelgeving betreffende uitzendarbeid (wet van 24 juli 1987) een federale bevoegdheid is, gebeurt de erkenning van uitzendbureaus door de Gewesten. Voor het Vlaamse Gewest zijn het decreet van 13 april 1999 met betrekking tot de private arbeidsbemiddeling in het Vlaamse Gewest, en het uitvoeringsbesluit van 8 juni 2000 van toepassing. Het decreet legt de basisregels vast voor de uitoefening van activiteiten van private arbeidsbemiddeling in het Vlaamse Gewest. Het bepaalt de regels betreffende de erkenning van private arbeidsbemiddelingsbureaus en betreffende de activiteiten die mogen uitgeoefend worden (Braekmans, 2005, p. 81).

Onder 'private arbeidsbemiddeling' kan volgens dit decreet verstaan worden:⁴⁴

- a) de activiteiten uitgeoefend door een tussenpersoon, die erop gericht zijn werknemers bij te staan bij het zoeken van een nieuwe tewerkstelling of werkgevers bij het zoeken van werknemers;⁴⁵
- b) het in dienst nemen van werknemers, om hen ter beschikking te stellen met het oog op de uitvoering van een bij of krachtens de wet toegelaten tijdelijke arbeid.

Het decreet kan beschouwd worden als een 'koepeldecreet' dat van toepassing is op alle vormen van arbeidsbemiddeling, waaronder werving, selectie, uitzendarbeid, headhunting, outplacement, bemiddeling voor betaalde sportbeoefenaars en schouwspelartiesten als voor tal van andere diensten die zich in de loop der jaren hebben ontwikkeld (Rasschaert, 2000, p. 150). In geval van erkenning krijgt een bureau standaard de algemene erkenning voor werving en selectie. Men kan echter ook bijkomende erkenningen aanvragen.⁴⁶

Elk bureau dient vooraf te worden erkend overeenkomstig de procedure en voorwaarden die worden bepaald door de Vlaamse Regering na advies van de SERV.⁴⁷ Vooreerst dient de aanvraag tot erkenning per aangetekend schrijven, in tweevoud, te worden gericht aan het Vlaams Subsidieagentschap voor Werk en Sociale Economie, cel erkenningen. De administratie zal de erkenningsvoorwaarden aftoetsen en ontbrekende of onduidelijke elementen terug opvragen bij de indiener. Vervolgens maakt zij het resultaat van dit onderzoek binnen een termijn van 30 kalenderdagen na ontvangst, voor advies over aan de Adviescommissie Private Arbeidsbemiddeling, opgericht binnen de SERV.⁴⁸ De Adviescommissie is ertoe gehouden binnen een termijn van 70 kalenderdagen een advies uit te brengen aan de bevoegde Vlaamse Minister (met toestemming van de bevoegde Vlaamse Minister kan deze termijn verlengd worden met maximum dertig kalenderda-

⁴⁴ Art. 2,1°, decreet van 13 april 1999 met betrekking tot de private arbeidsbemiddeling in het Vlaamse Gewest.

⁴⁵ Onder de term 'werknemer' wordt eveneens werkzoekende of zelfstandige begrepen (art. 2,2°, decreet van 13 april 1999 met betrekking tot de private arbeidsbemiddeling in het Vlaamse Gewest).

⁴⁶ Het gaat hier om volgende vormen van arbeidsbemiddeling: outplacementactiviteiten, arbeidsbemiddeling van betaalde sportbeoefenaars, arbeidsbemiddeling van schouwspelartiesten, uitzendactiviteiten in alle sectoren met uitzondering van de bouwsector en de artistieke sector, uitzendactiviteiten in de artistieke sector, uitzendactiviteiten in de bouwsector (binnen één vennootschap kunnen uitzendactiviteiten in de bouwsector niet gecombineerd worden met uitzendactiviteiten in andere sectoren).

⁴⁷ Art. 6, decreet van 13 april 1999 met betrekking tot de private arbeidsbemiddeling in het Vlaamse Gewest.

⁴⁸ De Adviescommissie is samengesteld uit een voorzitter, een gelijk aantal vertegenwoordigers van de representatieve werkgevers- en werknemersorganisaties (in totaal 32 vertegenwoordigers), twee onafhankelijke deskundigen en twee ambtenaren van de Administratie Werkgelegenheid van het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap (www.serv.be).

gen).⁴⁹ Het is vervolgens de Vlaamse Minister bevoegd voor Tewerkstelling die beslist over de toekenning van de erkenning. Wanneer de Minister afwijkt van het advies van de Adviescommissie dient hij zijn beslissing met redenen te omkleeden.⁵⁰ Zijn beslissing wordt per aangetekend schrijven ter kennis gebracht van de aanvrager, medegedeeld aan de adviescommissie en bij uittreksel gepubliceerd in het Belgisch Staatsblad.⁵¹ De erkenning wordt in principe verleend voor een periode van onbepaalde duur behalve bij 'gerede twijfel' omtrent het voldoen aan de erkenningsvoorwaarden.⁵² De mogelijkheid bestaat om tegen de beslissing van de Minister waarbij de erkenning wordt geweigerd evenals tegen de schorsing of intrekking van de erkenning, een beroep tot vernietiging in te dienen bij de Raad van State door het bureau/de aanvrager (Rasschaert, 2000, p. 159).⁵³

Op basis van cijfers voor 2007 van het Vlaams Subsidieagentschap voor Werk en Sociale Economie (Jaarverslag 2007, p. 21) stellen we vast dat 1 032 bureaus één of meer erkenningen in het kader van de private arbeidsbemiddeling bezitten.⁵⁴ Belangrijk is te vermelden dat voor 2 bureaus de erkenning ingetrokken werd. Het merendeel van de erkenningsaanvragen komt van bureaus die alleen de algemene erkenning wensen. Hierdoor zijn ook bijna 60% van de nieuwe erkenningen in 2007 voor werving en selectie (Ibid.).

IWSE is belast met de controle en het toezicht op het decreet van 13 april 1999 met betrekking tot de private arbeidsbemiddeling in het Vlaamse Gewest.⁵⁵ Voor 2007 werden in totaal 437 controles uitgevoerd door IWSE. Volgende tabel geeft een overzicht van het aantal uitgevoerde controles 2007 voor de materie 'private arbeidsbemiddeling'.

⁴⁹ Wordt het advies niet binnen de vastgelegde termijn verleend, dan kan de Minister een beslissing nemen. Deze beslissing moet met redenen worden omkleed (art. 7, §2, decreet van 13 april 1999 met betrekking tot de private arbeidsbemiddeling in het Vlaamse Gewest).

⁵⁰ Art. 7, §2, decreet van 13 april 1999 met betrekking tot de private arbeidsbemiddeling in het Vlaamse Gewest.

⁵¹ www.werk.be

⁵² Zie vervolgens art. 7, §3, decreet van 13 april 1999 met betrekking tot de private arbeidsbemiddeling in het Vlaamse Gewest.

⁵³ De Minister kan immers na advies van de Adviescommissie de erkenning intrekken of schorsen.

⁵⁴ Dit gaat om een procentuele stijging van 9% t.o.v. 2006.

⁵⁵ Art. 2, §1, 7°, decreet van 30 april 2004 tot uniformisering van de toezichts-, sanctie- en strafbepalingen die zijn opgenomen in de regelgeving van de sociaalrechtelijke aangelegenheden, waarvoor de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaams Gewest bevoegd zijn.

Tabel 1.7 Aanleiding uitgevoerde controle private arbeidsbemiddeling (2007)*

	Nieuwe erkenning	ASA**	Klacht	Gevraagd onderzoek	Spontaan	Totaal
Uitzendarbeid	7	16	4	10	64	101
Sport	7	0	9	3	10	29
Artiest	39	4	0	2	6	51
Werving en Selectie	64	7	9	14	23	117
Outplacement	8	0	0	0	7	15
Uitzend bouw	0	0	0	0	6	6
Uitzend artiest	1	0	0	0	0	1
Ander	0	3	6	19	37	65
Totaal	126	30	28	48	153	385
Procentueel	32,73%	7,79%	7,27%	12,47%	39,74%	

* De onderzoeken in het kader van het Herplaatsingsfonds zijn hierbij niet opgenomen, aangezien deze steeds op vraag van de cel Herplaatsingsfonds zelf gebeuren (IWSE, Jaarrapport 2007).⁵⁶ Het gaat hier om 52 uitgevoerde controles.

** Aanvraag - Schrapping - Activiteitenverslag.

Bron: IWSE, Jaarrapport 2007

Vooreerst stellen we vast dat voor 2007 voornamelijk controle werd uitgeoefend op de algemene erkenning voor werving en selectie (totaal van 117 controles) maar dat er daarnaast ook in belangrijke mate gefocust werd op de controle van uitzendactiviteiten (101 controles). Echter is de aanleiding voor beide activiteiten verschillend.

Zoals kan worden opgemerkt vinden controles plaats op basis van uiteenlopende factoren. Er wordt een onderscheid gemaakt tussen (IWSE, Jaarrapport 2007):

- **Nieuwe erkenning:** op vraag van de Adviescommissie Private Arbeidsbemiddeling naar IWSE worden controles uitgevoerd bij nieuwe erkende bureaus, en dit bij voorkeur ongeveer 9 maanden na het verkrijgen van de erkenning. Doel van deze controles is enerzijds na te gaan of het bureau reeds effectief werd opgestart en of de erkenning dus dient behouden te blijven. Anderzijds is dit een goed moment om bij reeds opgestarte bureaus na te gaan of de regelgeving is gekend en wordt gevolgd.

We constateren dat IWSE op vraag van de Adviescommissie voor 2007 voornamelijk de algemene erkenning voor werving en selectie heeft gecontroleerd.

⁵⁶ 'Het herplaatsingsfonds financiert de outplacementbegeleiding van alle ontslagen werknemers tewerkgesteld in bedrijven in het Vlaamse Gewest die zelf niet (meer) over de noodzakelijke financiële engagementen beschikken om een ontslagbegeleiding te bekostigen, met name bij een faillissement, een gerechtelijk akkoord en voor ondernemingen in moeilijkheden die bewijzen zelf niet de nodige middelen te hebben' (www.werk.be). Zie ook decreet van 18 mei 1999 houdende oprichting van een Herplaatsingsfonds.

Door het feit dat een bureau in geval van erkenning standaard de algemene erkenning voor werving en selectie krijgt, waarbij de meeste bureaus zich hiertoe beperken, is het niet meer dan normaal dat deze activiteit het meest wordt gecontroleerd door IWSE.

- **ASA** (Aanvraag – Schrapping – Activiteitenverslag). Deze onderzoeken gebeuren op vraag van het Vlaams Subsidieagentschap naar IWSE.
 - *Aanvraag*: er werd in het verleden een aanvraagdossier ingediend bij het Vlaams Subsidieagentschap, maar dit dossier was onvolledig. Op vragen van het Vlaams Subsidieagentschap werd niet gereageerd. Doel van deze controles is na te gaan of het bureau al dan niet actief is als bureau voor private arbeidsbemiddeling zonder erkenning.
 - *Schrapping*: de erkenning van het bureau werd geschrapt. Er wordt bij deze controles nagegaan of de activiteiten effectief zijn stopgezet.
 - *Activiteitenverslag*: het activiteitenverslag (cf. art. 15 van het decreet private arbeidsbemiddeling) werd niet ingediend.

Men kan stellen dat het hier gaat om alarmen waarop vervolgens controles worden ingesteld. Zowel een onregelmatige dossieraanvraag als een schrapping vormen hierbij een 'knipperlicht'.

- **Klacht**
De burger kan klachten (vastgestelde onregelmatigheden als sollicitant) zowel schriftelijk, telefonisch als via e-mail overmaken aan de cel erkenningen binnen het Vlaams Subsidieagentschap voor Werk en Sociale Economie.⁵⁷
- **Gevraagd onderzoek**: deze onderzoeken worden uitgevoerd op vraag van een derde partij, zoals de Adviescommissie Private Arbeidsbemiddeling, het Subsidieagentschap, Federgon, andere inspectiedienst, arbeidsauditoraat, ... Dit staat los van de gevraagde controles door het Vlaams Subsidieagentschap voor de ASA-controles en door de Adviescommissie Private Arbeidsbemiddeling voor de nieuwe erkenningen.
- **Spontaan**: dit onderzoek wordt gegenereerd door Inspectie Werk en Sociale Economie zelf.
De spontane controles vormen het hoofdbestanddeel van het aantal uitgevoerde controles door IWSE binnen de materie 'private arbeidsbemiddeling' (39,74%). Hierbij werd voornamelijk de uitzendarbeid gecontroleerd. In het kader van de risicoanalyse zal het belangrijk zijn deze spontane controles zo goed mogelijk te bepalen daar men bij de andere aanleidingen geen onmiddellijke inspraak heeft.

⁵⁷ www.werk.be/wg/arbeidsbemiddeling/toezicht.htm, klachten kunnen ook rechtstreeks naar IWSE worden gericht.

De algemene vaststelling doet zich voor dat IWSE maar voor een beperkt deel (voor 2007 is dit 39,74%) bepaalt welke bureaus gecontroleerd dienen te worden. Positief is echter dat de onderzoeken op vraag van het Vlaams Subsidieagentschap (ASA-onderzoeken) en de onderzoeken op basis van een klacht reeds een indicator zijn van mogelijk gepleegde inbreuken. Het is niet per se negatief dat men weinig eigen spontane onderzoeken heeft. Dit is een kwestie van welke rol men heeft.

Vervolgens dient zicht gekregen te worden op de inbreukgevoeligheid van de wetgeving.

Tabel 1.8 Synthesetabel materie 'private arbeidsbemiddeling', 2007

	# controles	# inbreuken	# waarschuwingen (% t.o.v. # controles)	# P-J's (% t.o.v. # controles)	Voorstel tot intrekking
Uitzendarbeid	101	104	52 (51%)	6 (6%)	3
Sport - makelaars	23	12	4 (14%)	5 (17%)	1
Sport - clubs	6				
Artiest	51	31	19 (37%)	4 (8%)	
Werving en Selectie	117	75	46 (39%)	6 (5%)	
Outplacement	15	12	7 (10%)		1
Herplaatsingsfonds	52				
Uitzend Bouw	6	4	3 (50%)	1 (17%)	
Uitzend Artistiek	1	1	1 (100%)		
Ander	65	3		1 (2%)	
Totaal	437	242	132 (30%)	23 (5%)	5

Bron: IWSE, Jaarrapport 2007

Voor 2007 werden bij 437 controles 242 inbreuken vastgesteld waarbij echter dient opgemerkt te worden dat tijdens één controle meerdere inbreuken kunnen vastgesteld worden (IWSE, Jaarrapport 2007). Meerdere inbreuken bij een controle zullen dan ook vaak gebundeld worden in één sanctioneringsmethode.

Globaal genomen ligt het aantal P-J's aan de lage kant (5%) maar dit wordt gecompenseerd door het aantal waarschuwingen (30%). Het totale aantal waarschuwingen en P-J's bij de uitgevoerde controles voor uitzendarbeid ligt aan de hoge kant, namelijk 57%. Ook voor werving & selectie, is dit een hoog cijfer (44%).

Een voorstel tot intrekking van de erkenning (wat als zwaarste sanctie gekwalificeerd kan worden) wordt echter niet steeds gevolgd daar we vaststellen dat in 2007 slechts 2 erkenningen werden ingetrokken (VSA, Jaarverslag 2007, p. 21).

De jaarrapporten van IWSE bieden een goed overzicht van regelgeving waarop inbreuken worden gepleegd en hoe hierbij wordt opgetreden (via waarschuwing, P-J, voorstel tot intrekking). Het oplijsten biedt het voordeel dat men onmiddellijk een zicht krijgt op de meest inbreukgevoelige materie binnen de regelgeving. Bij het uitvoeren van controles kan deze informatie als heel nuttig ervaren worden.

Enkele vaststellingen:

- de link met de tewerkstelling van vreemde werknemers (betreffende arbeidskaarten/arbeidsvergunningen) kan gelegd worden via artikel 5, 12° decreet met betrekking tot de private arbeidsbemiddeling in het Vlaamse Gewest.⁵⁸ Hierbij stellen we vast dat voor 2007 slechts vier waarschuwingen werden gegeven maar wel werd overgegaan tot een voorstel tot intrekking van een erkenning;
- de meeste inbreuken voor 2007 werden vastgesteld op het feit dat bureaus geen melding maken van het erkenningsnummer en de erkende activiteit in hun advertenties en briefwisseling.⁵⁹ Opmerkelijk is het hoge aantal vastgestelde inbreuken op artikel 6 van het decreet, met name het niet beschikken over een voorafgaandelijke erkenning. Deze inbreuk had in 2007 de meeste P-J's tot gevolg.⁶⁰

Betreffende de materie 'private arbeidsbemiddeling' focust IWSE niet enkel op het controleren van erkende bureaus voor arbeidsbemiddeling, maar tracht het eveneens rechtspersonen en natuurlijke personen op te sporen die geen erkenning bezitten en toch activiteiten van private arbeidsbemiddeling in het Vlaamse Gewest uitoefenen. Niet enkel binnenlandse maar ook zogenaamde grensoverschrijdende bemiddelingsbureaus worden gecontroleerd (IWSE, Jaarrapport 2006, p. 32). Toch dient te worden opgemerkt dat het aantal uitgevoerde controles bij erkende bureaus een stuk hoger ligt dan bij niet-erkende bureaus (IWSE, Jaarrapport 2007).⁶¹

⁵⁸ 'Het bureau mag werknemers van vreemde nationaliteit bemiddelen voorzover de reglementering inzake de tewerkstelling van vreemde arbeidskrachten, zoals bedoeld in het koninklijk besluit nr. 34 van 20 juli 1967 betreffende de tewerkstelling van werknemers van vreemde nationaliteit wordt nageleefd.'

⁵⁹ Het ging hier om 71 vastgestelde inbreuken waarbij vervolgens 69 keer een waarschuwing werd gegeven en 2 keer werd overgegaan tot voorstel van intrekking.

⁶⁰ Het ging hier om 26 vastgestelde inbreuken waarbij vervolgens 16 keer een waarschuwing werd gegeven en 10 keer een P-J werd opgesteld.

⁶¹ Voornamelijk te verklaren omwille van het feit dat IWSE zogenaamde opvolgingscontroles dient uit te oefenen bij de nieuwe erkende bureaus op vraag van de Adviescommissie Private arbeidsbemiddeling (IWSE, Jaarrapport 2007).

Bij de toekomstige organisatie van private arbeidsbemiddeling (en dus ook voor het detecteren van risico's) zal rekening dienen gehouden te worden met de Dienstenrichtlijn.⁶² Wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen moeten vóór 28 december 2009 zijn ingesteld om aan deze Richtlijn te voldoen. We gaan in hoofdstuk 3 in op de Dienstenrichtlijn en de implicaties op de organisatie van private arbeidsbemiddeling.

4.1.2.1 Grensoverschrijdende bemiddelingskantoren

Door IWSE wordt een 'listing' bijgehouden van alle grensoverschrijdende bemiddelingsbureaus waarmee men reeds in het verleden is geconfronteerd tijdens uitgevoerde controles of die werden gesignaleerd door de federale inspectiediensten met de vraag tot nader onderzoek.⁶³ Op basis van deze lijst worden te controleren bureaus geselecteerd.

4.1.2.1.1 Terbeschikkingstelling via een uitzendkantoor

Op het moment dat een werkgever voor het tewerkstellen van buitenlandse arbeidskrachten beroep doet op een buitenlands uitzendkantoor, zal nagegaan moeten worden:

- of het uitzendkantoor over een erkenning beschikt;
- of het uitzendkantoor vrijgesteld is een erkenningsaanvraag in te dienen omdat het reeds voldoet aan gelijkwaardige voorwaarden in de lidstaat waar het gevestigd is;
- of de werknemers in deze lidstaat van vestiging over de nodige arbeidsvergunningen beschikken (Buelens, 2007a, p. 136).

Inzake de erkenning van een buitenlands bureau met maatschappelijke zetel binnen de EU bepaalt artikel 8,§3 van het decreet van 13 april 1999: 'Een buitenlands bureau dat zijn maatschappelijke zetel binnen de Europese Unie heeft of als natuurlijke persoon er kantoor houdt en in het Vlaams Gewest activiteiten uitoefent zoals bedoeld in artikel 2,1°, **dient aan te tonen dat het in zijn land gelijkwaardige voorwaarden als vermeld in dit decreet voldoet.** Het bureau dient tijdens de duur van de erkenning aan deze voorwaarden te blijven voldoen.'

Hierbij dient te worden opgemerkt dat 'uit de rechtspraak van het Hof van Justitie afgeleid kan worden dat een EU-lidstaat geen erkenning kan vragen van een uit-

⁶² Richtlijn 2006/123/EG van het Europees Parlement en de Raad van 12 december 2006 betreffende diensten op de interne markt.

⁶³ Uit deze lijst blijkt dat de door IWSE gekende grensoverschrijdende kantoren zich voornamelijk bevinden in Nederland, met name 67,6% (IWSE, Jaarrapport 2006, p. 38).

zendkantoor, indien deze al over een gelijkwaardige erkenning beschikt in zijn land van oorsprong' (Buelens, 2007a, p. 135).⁶⁴

Betreffende het debat over de arbeidsvergunning dient gewezen te worden op het feit dat het bureau werknemers van vreemde nationaliteit mag bemiddelen voor zover de nodige arbeidsvergunningen en -kaarten worden aangevraagd.⁶⁵ Buitenlandse uitzendbureaus kunnen dus geen uitzendkrachten aan Belgische werkgevers ter beschikking stellen zonder Belgische arbeidsvergunning (Smets, 2005, p. 13).

J. Buelens (2007a, p. 137) verduidelijkt dit met volgend voorbeeld: 'zo zal een Pools uitzendkantoor, wanneer het Poolse werknemers ter beschikking wil stellen van een Belgische aannemer, over de nodige Belgische arbeidsvergunningen moeten beschikken. Het loutere feit dat een buitenlands uitzendkantoor een erkenning heeft ontvangen van het Vlaams Gewest is dus niet voldoende om buitenlandse werknemers tewerk te kunnen stellen op Vlaamse bouwerven'.

De controle op de materie 'migratie' en de materie 'private arbeidsbemiddeling' dienen bij de controle op buitenlandse bemiddelingskantoren duidelijk gelijktijdig te verlopen.

4.1.2.1.2 De Nederlandse situatie en de zogenaamde 'detacheringsbureaus'

Door het feit dat Nederlandse uitzendbureaus in Nederland geen erkenning dienen te hebben, moeten zij wanneer zij op het Belgische grondgebied willen actief zijn, alle gewestelijke erkenningsvoorwaarden naleven die ook moeten worden nageleefd door de in België gevestigde uitzendbureaus (Jorens & Van Overmeiren, 2007, p. 119). Jorens & Van Overmeiren (2007, p. 122) stellen dat 'het feit dat Nederlandse detacheringsbureaus zich beroepen op hun hoedanigheid van deta-

⁶⁴ H.v.J. 17 december 1981, nr. C-279/80 (Webb), *Jur. H.v.J.* 1981, 3305. 'Het Hof stelde immers dat, wanneer de voorwaarden die voor de afgifte van dergelijke vergunning aan een dienstverrichter worden gesteld een onnodige herhaling zouden opleveren vergeleken met de bewijsstukken en waarborgen die in zijn lidstaat van vestiging werden geëist, deze maatregel zijn doel volledig voorbij zou schieten. Daarom kwam het Hof tot de conclusie dat de lidstaten buitenlandse terbeschikkingstellers van arbeidskrachten weliswaar een vergunningsplicht kunnen opleggen, maar dat zij bij het onderzoek van de aanvraag en de afgifte van de vergunning of erkenning enerzijds geen enkel onderscheid mogen maken op grond van de nationaliteit of de plaats van vestiging van de dienstverrichter en anderzijds rekening moeten houden met de bewijsstukken en waarborgen die de dienstverrichter reeds heeft verschaft voor de uitoefening van zijn werkzaamheden in zijn lidstaat van vestiging (Jorens & Van Overmeiren, 2007, p. 115).

⁶⁵ Art. 5, 12°, decreet van 13 april 1999 met betrekking tot de private arbeidsbemiddeling in het Vlaamse Gewest. Let wel: arbeidskaarten dienen enkel aangevraagd te worden voor niet-EER-onderdanen en onderdanen uit de nieuwe lidstaten gedurende de periode van overgangsmatregelen.

cheringsbureau om niet als uitzendbureau te worden gekwalificeerd, helemaal geen steek houdt’.

4.2 De invloed van detachering op de kernopdracht van IWSE

Sinds de instelling van overgangsmaatregelen voor de ‘nieuwe’ EU-lidstaten, heeft men te maken gekregen met het ‘voorkeur-achterkeur-probleem’ waarbij het vrij verkeer van werknemers als de voorkeur beschouwd kan worden en het vrij verkeer van diensten als de achterkeur (Jorens & Van Overmeiren, 2007, p. 19). Daar er beperkingen worden ingesteld op het vrij verkeer van werknemers wordt er immers massaal gebruik en misbruik gemaakt van het vrij verkeer van diensten.⁶⁶ Het gaat hier dan voornamelijk om het detacheren van werknemers en (schijn)-zelfstandigen uit de nieuwe EU-lidstaten waarbij niet zelden, met argusogen te bekijken, detacheringconstructies te pas komen.

De Vlaamse Regering wil de strijd aanbinden tegen detacheringconstructies die een gevaar betekenen voor de uitholling van ons sociaalzekerheidsstelsel. Ook het College voor de strijd tegen de fiscale en sociale fraude maakt in haar actieplan 2008 -2009 melding van de inbreuken inzake detachering (2008, p. 70):

‘Ofschoon alle activiteitssectoren van de detacheringsmogelijkheid gebruik maken, stelt men toch vast dat vooral bij bouw- of onderhoudsactiviteiten grote firma’s beroep doen op talrijke onderaannemers waarbij talrijke buitenlandse werkgevers worden ingeschakeld.

De inspectiediensten ondervinden steeds meer moeilijkheden om grensoverschrijdende fraude met betrekking tot deze situaties van detachering en schijndetachering op te sporen en te sanctioneren. Dit is onder meer te wijten aan een gebrek aan structurele samenwerking met buitenlandse inspectiediensten, het resultaat ook van huidige jurisprudentie’.

In volgende gaan we na welke invloed detachering heeft op de opdracht van IWSE inzake de controle op grensoverschrijdende tewerkstelling. Hierbij dient een onderscheid gemaakt te worden tussen sociaalzekerheidsrechtelijke (Verordening 1408/71) en arbeidsrechtelijke detachering (Richtlijn 96/71).

⁶⁶ Alleen Duitsland en Oostenrijk hebben tegelijk ook overgangsmaatregelen voorzien inzake het vrij verkeer van diensten voor de nieuwe EU-lidstaten.

Het oordeel of men te maken heeft met onderaanneming of verboden terbeschikkingstelling zal hierbij van cruciaal belang zijn.⁶⁷

4.2.1 Socialezekerheidsrechtelijke detachering

Verordening 1408/71 bepaalt welke socialezekerheidswetgeving van toepassing is in een grensoverschrijdende situatie. Hierbij gaat de Verordening uit van het 'werklandbeginsel' waarbij in regel de socialezekerheidswetgeving van de lidstaat waar de werknemer effectief zijn werkzaamheden verricht van toepassing is. Echter vormt detachering een uitzondering op dit principe daar de socialezekerheidswetgeving van de lidstaat waar de persoon gewoonlijk werkt van toepassing blijft. Omwille van het feit dat socialezekerheidsbijdragen dienen betaald te worden in het uitzendland stelt J. Buelens terecht dat 'het niet ondenkbaar is dat deze regel kan leiden tot sociale dumping door personen vanuit landen met lage socialezekerheidsbijdragen naar landen met hoge socialezekerheidsbijdragen te sturen' (Buelens, 2007b, p. 435).

Om te kunnen spreken van een geldige sociaalrechtelijke detachering dient echter voldaan te worden aan een aantal inhoudelijke voorwaarden. J. Buelens geeft de knelpunten van elke voorwaarde weer (Buelens, 2007b, p. 443-455):

– *Het tijdelijk karakter:*

Verordening 1408/71 bepaalt dat de algemene regel is dat de te verwachten duur van de arbeid niet meer dan twaalf maanden mag bedragen.⁶⁸ Een verlenging is mogelijk mits de toestemming van de bevoegde autoriteit uit het ontvangstland. Lidstaten kunnen in onderlinge overeenstemming afwijken van de algemene regel van twaalf maanden, in het belang van bepaalde personen of groepen personen.⁶⁹

'Deze finaliteit wordt in de praktijk echter sterk ondergraven, aangezien sommige werknemers permanent verblijven in het ontvangstland. De detachering is in dat geval volledig fictief' (Buelens, 2007b, p. 444);

⁶⁷ Onderaanneming kan omschreven worden als een overeenkomst van aanneming van werk waarbij de ene partij, de onderaannemer, zich belast met het maken van een werk of een onderdeel van een werk dat de andere partij, de hoofdaannemer, van de meester van het werk (de opdrachtgever), heeft aangenomen, tegen met de andere partij overeengekomen voorwaarden (Baert G. (2001), *Aanneming van werk*, Story-Scientia, Antwerpen, p. 78; geciteerd in Buelens, 2007a, p. 87). Onderaanneming valt niet onder de toepassing van het verbod van terbeschikkingstelling gezien er geen gezag wordt doorgegeven (Parl. Vragen en antwoorden Kamer, vraag 404 van 9 september 1997).

⁶⁸ Art. 14 eerste lid a Verordening 1408/71.

⁶⁹ Art. 17 Verordening 1408/71.

– *Het vervangingsverbod:*

Artikel 14 lid a van Verordening 1408/71 stelt dat een gedetacheerde werknemer niet mag worden uitgezonden ter vervanging van een ander persoon wiens detachering beëindigd is.

‘Gedetacheerde werknemers vervangen met de regelmaat van de klok andere gedetacheerde werknemers. Het is echter niet eenvoudig om deze praktijk te detecteren. Bovendien is het onduidelijk hoe absoluut dit verbod is. Meer bepaald rijst de vraag hoeveel tijd er precies tussen twee detacheringen moet worden gelaten’;

– *Het behoud van de organische band met de uitzendende onderneming:*

Onduidelijkheden over de precieze betekenis van teksten (interpretatieve vragen) van Verordening 1408/71 zoals ‘normaal verbonden te zijn aan een onderneming’ of ‘voor rekening van een onderneming arbeid verrichten’, hebben tot een aantal belangrijke arresten van het Hof van Justitie geleid. Volgens de rechtspraak van het Hof van Justitie moet er tijdens de detachering een organische band bestaan tussen de gedetacheerde werknemer en de uitzendende onderneming (Buelens, 2007b, p. 445).⁷⁰ ‘De activiteiten in het ontvangstland dienen te worden uitgeoefend voor rekening van de buitenlandse onderneming. De arbeidsovereenkomst tussen de gedetacheerde werknemer en de buitenlandse werkgever moet blijven bestaan en het is deze laatste die het werkgeversgezag dient uit te oefenen’ (Ibid.). In de rechtspraak wordt tegelijk gesteld dat uit de omstandigheden van de tewerkstelling moet blijken of de werknemer gedurende de detacheringsperiode onder het gezag van die onderneming staat.⁷¹ Besluit 181 geeft een reeks van elementen aan die in aanmerking moeten genomen worden bij het vaststellen van al of niet behoud van de organische band, onder andere de verantwoordelijkheid inzake aanwerving, arbeidsovereenkomst, ontslag en het vaststellen van de aard van de werkzaamheden (Jorens & Van Overmeiren, 2007, p. 41).

In de praktijk bestaat er vaak geen organische band (meer) met de uitzendende onderneming. Hierdoor bevindt zich het werkgeversgezag niet langer bij de buitenlandse werkgever maar bij de gebruiker en kan er geen sprake zijn van een geldige detachering. Naar Belgisch recht kan in dat geval zelfs sprake zijn van een verboden terbeschikkingstelling (cf. art. 31 Uitzendarbeidswet) (Buelens, 2007b, p. 446).⁷²

⁷⁰ Gewezen kan worden op volgende rechtspraak: H.v.J. 10 februari 2000, nr. C-202/97, Fitzwilliam, *H.v.J.* 2000, 883 en H.v.J. 26 januari 2006, nr. C-2/05, Herbosch Kiere.

⁷¹ H.v.J. 10 februari 2000, nr. C-202/97, Fitzwilliam, *H.v.J.* 2000, 883.

⁷² Zie *infra*.

- *Voorafgaande onderwerping:*
Verordening 1408/71 beschikt over geen bepaling inzake de duur van de voorafgaande onderwerping aan het socialezekerheidsstelsel van het uitzendland. Hierdoor kan elke lidstaat dus min of meer autonoom over de noodzaak en eventuele duur van de voorafgaande onderwerping beslissing (Buelens, 2007b, p. 449).⁷³
- *Substantiële activiteiten in het uitzendland:*
‘Gedetacheerde werknemers zijn werkzaam in het ontvangstland, zonder dat de uitzendende onderneming substantiële activiteiten ontwikkelt in het uitzendland. Vaak gaat het enkel om een postbus(vennootschap), gecreëerd door iemand die naar het uitzendland gaat en daar samen met een onderdaan van dat land een onderneming opricht’.
- *Doordetacheringsverbod:*
‘In eerste instantie wordt hiermee de detachering naar een andere lidstaat dan het ontvangstland bedoeld, ongeacht of dit gebeurt door de uitzendende onderneming dan wel door de gebruiker’ (Buelens, 2007b, p. 551).
Dit verbod komt er door het feit dat het voortbestaan van de organische band niet wordt gegarandeerd en dat de situatie tevens in strijd is met het uiteindelijke doel van de detacheringsbepalingen, namelijk het vermijden van administratieve complicaties en onderbrekingen van de verzekeringsloopbaan (Administratieve Commissie voor de Sociale Zekerheid van Migrerende Werknemers).

De controle op de inhoudelijke voorwaarden om te kunnen spreken van een geldige detachering ligt bij het uitzendland. Het is het bevoegde orgaan binnen het uitzendland dat zal bepalen of dit effectief zo is en zal bij een positieve beoordeling overgaan tot het afleveren van een E 101-formulier.

Het E 101-formulier creëert het vermoeden dat de gedetacheerde werknemer regelmatig is aangesloten bij de socialezekerheidsregeling van het uitzendland waardoor hier ook socialezekerheidsbijdragen dienen betaald te worden. Het ontvangstland kan in beginsel het E 101-formulier niet betwisten maar kan enkel om de intrekking van het afgeleverde formulier vragen (Buelens, 2007b, p. 457). Wanneer het uitzendland overgaat tot de intrekking van E 101-formulier betekent dit dat de socialezekerheidsbijdragen dien(d)en betaald te worden in het ontvangst-

⁷³ ‘In België vereist de RSZ een onderwerping van 30 dagen. Er zijn landen die tot 6 maanden onderwerping eisen, er zijn landen die het afhankelijk maken van de beroepsgroep. Er zijn ook landen die uiterst lage eisen stellen inzake onderwerping. Zo is in Nederlands 1 dag voorafgaande onderwerping voldoende om te kunnen worden gedetacheerd, hetgeen in de hand werkt dat Nederlandse detacheringsbureaus bijvoorbeeld Duitse Polen rekruteren, hen één dag aangeven in Nederland om ze daarna te detacheren naar andere lidstaten in Europa’ (Jorens & Van Overmeiren, 2007, p. 42, voetnoot 84).

land. Dit komt echter bijna nooit voor daar het uitzendland zichzelf zou benadelen daar zij geen socialezekerheidsbijdragen meer zou kunnen ontvangen.

Jorens en Van Overmeiren (2007, p. 44) lijsten enkele vormen van inbreuken inzake socialezekerheidsrechtelijke detachering op:⁷⁴

- niet-naleving van de regelgeving inzake socialezekerheidsrechtelijke detachering door onwetendheid over het toepasselijk recht;
- **oneigenlijke of onwettige detachering**: hierbij wordt niet voldaan aan de inhoudelijke voorwaarden voor een detachering;
- **onvolledige of niet-aangifte van de prestaties** die werden geleverd in het werkland: het gaat hier om vormen van *bijdragefraude* waarbij noch in België noch in het uitzendland bijdragen worden betaald aan de sociale zekerheid;
- **fictieve detachering**: het gaat hier om personen die eigenlijk permanent verblijven en soms ook werken in België die door een (postbus-)firma gevestigd in een andere lidstaat naar België worden gedetacheerd. Deze inbreukvorm kan gepaard gaan met *uitkeringsfraude* wanneer de betrokken werknemer reeds een Belgische of buitenlandse uitkering (werkloosheid, ziekte, ...) geniet.⁷⁵ Het kruisen van de 'GOTOT-in'-databank met de werkloosheidsdatabank van de RVA kan hier een oplossing bieden in geval een Belgische werkloosheidsuitkering ontvangen wordt. Gegevens komende van het RIZIV kunnen ons inzicht geven over ziekte-uitkeringen.

4.2.2 Arbeidsrechtelijke detachering

De Richtlijn 96/71 (Detacheringsrichtlijn) beoogt een evenwicht te zoeken tussen het vrij verkeer van diensten, eerlijke mededinging en de bescherming van werknemers (zie het eerste voorstel van de Commissie in 1991, PB. L. 21 januari 1997, afl. 18, 1 geciteerd in Buelens, 2007a, p. 9). Hierbij maakt de Detacheringsrichtlijn de overweging dat 'voor de bevordering van het grensoverschrijdend verrichten van diensten eerlijke mededinging alsook maatregelen die de eerbiediging van de rechten van werknemers garanderen noodzakelijk zijn'.⁷⁶

De Detacheringsrichtlijn bepaalt een 'harde kern' van arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden, die in het ontvangende land in acht moet worden genomen bij

⁷⁴ 'In het kader van de sociaalrechtelijke detachering kunnen verschillende vormen van oneigenlijk gebruik tot echte fraude worden ontwaard. Deze verschillende vormen worden over het gehele Belgische grondgebied vastgesteld en variëren van onwetendheid over oneigenlijk gebruik tot harde socialezekerheidsfraude' (Jorens & Van Overmeiren, 2007, p. 44).

⁷⁵ 'Ook werden reeds vaststellingen gedaan van Belgen die een Belgische werkloosheidsuitkering genieten, maar zich laten aanwerven door een Nederlands detacheringsbureau'.

⁷⁶ Overweging (5), Richtlijn 96/71.

het detacheren van werknemers om tijdelijk werk uit te voeren op het grondgebied van de Lidstaat waar de diensten worden verricht.⁷⁷

In volgende gaan we na wat de link is tussen uitzendarbeid en arbeidsrechtelijke detachering.

Dat onder artikel 3 van Richtlijn 96/71 (Detacheringsrichtlijn)⁷⁸ met de harde kernbepalingen onder punt d) vermeldt staat 'voorwaarden voor het ter beschikking stellen van werknemers, inzonderheid door uitzendbedrijven', houdt in dat de Detacheringsrichtlijn ervoor zorgt dat de wetgeving op het ter beschikking stellen van personeel en inzake uitzendarbeid van het werkland zal moeten nageleefd worden (Jorens & Van Overmeiren, 2007, p. 98).⁷⁹ De Belgische wetgeving betreffende het ter beschikking stellen van personeel (zie de wet van 24 juli 1987 betreffende de tijdelijke arbeid, de uitzendarbeid en het ter beschikking stellen van werknemers ten behoeve van gebruikers)⁸⁰ is hierdoor van toepassing zodra een buitenlandse werknemer naar België wordt gedetacheerd en op het grondgebied tewerkgesteld wordt.

4.2.3 Verboden terbeschikkingstelling

Volgens de Belgische regelgeving is terbeschikkingstelling van werknemers principieel verboden. Artikel 31, §1 van de Uitzendarbeidswet stelt dat 'verboden is de activiteit die buiten de regels voor tijdelijke arbeid en uitzendarbeid, door een natuurlijk persoon of een rechtspersoon wordt uitgeoefend om door hen in dienst genomen werknemers ter beschikking te stellen van derden die deze werknemers gebruiken en over hen **enig gedeelte van het gezag** uitoefenen dat normaal aan de werkgever toekomt'.⁸¹ Er zal met name sprake zijn van verboden terbeschikkingstelling wanneer de gebruiker enig gedeelte van het gezag over de werknemer

⁷⁷ 'De Richtlijn heeft een duidelijk sociaal doel: de gedetacheerde werknemers garanderen dat hun werkgever gedurende de detachering bepaalde beschermingsvoorschriften in acht neemt van de Lidstaat waar zij gedetacheerd zijn' (Blomme, 2007, p. 341).

⁷⁸ Omgezet naar Belgisch recht via de wet van 5 maart 2002 tot omzetting van de richtlijn 96/71/EG van het Europees Parlement en de Raad van 16 december 1996 betreffende de terbeschikkingstelling van werknemers met het oog op het verrichten van diensten, en tot uitvoering van een vereenvoudigd stelsel betreffende het bijhouden van sociale documenten door ondernemingen die in België werknemers ter beschikking stellen.

⁷⁹ Richtlijn 96/71/EG van het Europees Parlement en de Raad van 16 december 1996 betreffende de terbeschikkingstelling van werknemers met het oog op het verrichten van diensten.

⁸⁰ Hierna 'Uitzendarbeidswet'.

⁸¹ Bij de kwalificatie van gezag dient rekening gehouden te worden met volgende bepaling uit artikel 31, §1 van de Uitzendarbeidswet: 'geldt evenwel niet als de uitoefening van een gezag in de zin van dit artikel, het naleven door de derde van de verplichtingen die op hem rusten inzake het welzijn op het werk, alsook instructies die door de derde worden gegeven in uitvoering van de overeenkomst die hem met de werkgever bindt, zowel inzake arbeids- en rusttijden als inzake de uitvoering van het overeengekomen werk'.

uitoefent, dat normaal enkel aan zijn werkgever toekomt. De vraag naar hoe zich de gezagsverhouding voordoet zal de grens bepalen tussen verboden terbeschikkingstelling en toegelaten aanneming (Buelens, 2007a, p. 60). Door het ontbreken van een wettelijke definiëring van het begrip 'gezag', zal er steeds moeten geoordeeld worden of er al dan niet sprake is van gezagsoverdracht (Ibid.).

Uit de rechtspraak en rechtsleer zijn verschillende indiciën te halen die kenmerkend zouden zijn bij het kwalificeren van een gezagsrelatie tussen de gebruiker en de werknemer.⁸² Botterman (2008) wijst op enkele vragen die gesteld kunnen worden en die elk apart onvoldoende zijn, maar gecumuleerd een zicht kunnen bieden op de gezagsverhouding:

- in welke mate werkt de ter beschikking gestelde zelfstandig, treedt de aanne-mer op;
- met wie zijn materiaal wordt er gewerkt;
- ziet men een onderscheid tussen werknemers van de gebruiker en ter beschikking gestelde werknemers bij de uitvoering van opdrachten;
- zijn de ter beschikking gestelde werknemers herkenbaar (label);
- hoe komen de ter beschikking gestelde werknemers naar het werk;
- wie zorgt voor het logement;
- hoe gebeurt de betaling.

Toch zal het enorm moeilijk zijn om de overdracht van enig gedeelte van het gezag te gaan bewijzen rekening houdende met de ingevoerde wetwijziging van artikel 31, §1 van de Uitzendarbeidswet via de wet van 12 augustus 2000.⁸³ Hierbij werd bepaald dat er geen sprake is van een uitoefening van het werkgeversgezag wanneer (Buelens, 2007b, p. 61):

- de gebruiker de verplichtingen uitoefent die op hem rusten inzake het welzijn op het werk;
- de gebruiker instructies geeft inzake arbeids- en rusttijden;
- de gebruiker instructies geeft inzake de uitvoering van het overeengekomen werk.

M. Aseglio, Directeur-generaal TSW, wijst erop 'dat niemand kan ontkennen dat de door de wet van 12 augustus 2000 ingevoerde wijziging de bewijslast van een verboden terbeschikkingstelling sterk bemoeilijkt en zo heeft bijgedragen aan de uitholling van het principieel verbod van terbeschikkingstelling' (Aseglio (2003) geciteerd in Buelens (2007a, p. 127)).

Het verbod op terbeschikkingstelling kan aanzien worden als middel om de strijd tegen de detacheringsbureaus aan te binden, maar is in de praktijk nauwelijks

⁸² Voor een overzicht zie Buelens J. (2007a), *Tewerkstelling van buitenlandse arbeidskrachten in de bouwsector. De constructie van deloyale concurrentie juridisch belicht en doorprikt (?)*, p. 60.

⁸³ Wet van 12 augustus 2000 houdende sociale, budgettaire en andere bepalingen.

toepasbaar daar het bewijs van een gezagsrelatie tussen een gebruiker en een werknemer zeer moeilijk te leveren valt. Tegelijk worden de onderzoeken in dit kader beschouwd als zijnde tijdsrovend en energieopslopend (Jorens & Van Overmeiren, 2007, p. 107).

4.2.3 Buitenlandse schijnzelfstandigen

Verskillende mogelijke constructies zijn te detecteren (Buelens, 2007a, p. 145):

- een buitenlandse zelfstandige die zichzelf detacheert naar België;
- een Belgische zaakvoerder die samen met Poolse aandeelhouders een Belgische vennootschap opricht, vaak een BVBA of CVBA, waarbij de Poolse aandeelhouders als ‘werkende vennoten’⁸⁴ worden ingeschakeld en één of meer aandelen krijgen. Soms wordt gewerkt met tussenfirma’s om het spoor naar de werkelijke werkgever te vertroebelen.

Zoals reeds werd opgemerkt worden we geconfronteerd met het ‘voordeur-achterdeur-probleem’ waarbij beperkingen worden opgelegd aan de ‘nieuwe’ EU-lidstaten inzake vrij verkeer van werknemers maar waarbij evenwel deze EU-lidstaten volop gebruik kunnen maken van het vrij verkeer van diensten en het recht van vestiging.⁸⁵

In 2007 nam het aantal zelfstandigen toe met 14 000 eenheden waarbij een aanzienlijk aandeel van de nieuwe zelfstandigen afkomstig zou zijn uit de Oost-Europese landen die recent tot de EU zijn toegetreden (NBB, Verslag 2007 Economische en financiële ontwikkeling, p. 83). Ondanks het feit dat de onderdanen van deze lidstaten gebruik kunnen maken van een versoepelde maatregel inzake het bekomen van een arbeidskaart B in knelpuntberoepen, liet nog een groot aantal van hen, voornamelijk Polen en Roemenen, zich inschrijven als zelfstandige in België (Ibid.). De beperkingen op het vrij verkeer van werknemers lijken de ‘nieuwe’ EU-lidstaten aan te zetten om gebruik te maken van het vrij verkeer van vestiging.⁸⁶

⁸⁴ Een werkende vennoot is een vennoot die in een vennootschap een activiteit uitoefent om het kapitaal dat gedeeltelijk het zijne is te doen renderen. Die activiteit kan het kenmerk van een zaakvoering of van een beheer bezitten. Dit hoeft echter niet noodzakelijk het geval te zijn en de werkende vennoot hoeft niet noodzakelijk bestuurshandelingen te stellen. Vanaf 1 januari 1997 heeft de werkgever het fiscaal begrip ‘werkende vennoot’ geschrapt en vervangen door de term ‘bedrijfsleider’ (art. 32 WIB 92). Hoewel de naamgeving gewijzigd is, blijft de verzekeringsplicht behouden (www.rsvz-inasti.fgov.be).

⁸⁵ Hierdoor moeten zelfstandigen uit de nieuwe EU-lidstaten over geen beroepskaart beschikken.

⁸⁶ Zo constateerden wij in de RSVZ-statistieken voor de bouwsector reeds voor de periode 1999-2004 dat er in 2003 en 2004 reeds een aanzienlijke toename was van het aantal nieuwe aansluitingen van Polen (en bijna geen uit andere landen), en dat in 2004 ook uit ‘de rest van de wereld’ dit aantal sterk toenam (Pacolet & Baeyens, 2007, p. 27).

Artikel 43 van het EG-Verdrag waarborgt het recht van vestiging en omvat de toegang tot werkzaamheden anders dan in loondienst en de uitoefening daarvan alsmede de oprichting en het beheer van ondernemingen, overeenkomstig de bepalingen welke door de wetgeving van het land van vestiging voor de eigen onderdanen zijn vastgesteld.

In de strijd tegen de schijnzelfstandigen kan consultatie van de afgeleverde beroepskaarten zeker inzicht bieden waarbij het als positief beschouwd kan worden dat deze gegevens zullen opgenomen worden in het 'kadaster' van LIMOSA.⁸⁷

Tegelijk kan beroep gedaan worden op het vrij verkeer van diensten, via artikel 49 EG-Verdrag. Verordening 1408/71 voorziet de mogelijkheid om zelfstandigen te detacheren. Net zoals bij het detacheren van werknemers zal ook de zelfstandige over een E101-formulier dienen te beschikken, als bewijs dat de zelfstandige aangesloten is bij het sociale verzekeringsstelsel voor zelfstandigen in het uitzendland. Belangrijk onderscheid met de vestiging is dat de dienstverrichting een tijdelijk karakter heeft (Buelens, 2007a, p. 147).

Ook hier zal de discussie over de gezagsverhouding gevoerd dienen te worden.

5. Interne en externe dataraadpleging en samenwerking

Wij bespreken hier de bestaande vormen van gebruik van databanken en samenwerking. In volgende hoofdstukken bespreken wij de mogelijkheden die blijken uit het overzicht van goede praktijkvoorbeelden elders en formuleren wij tot slot ook suggesties hieromtrent.

5.1 Toegang tot databanken bij de regionale sociale inspectiediensten

Naast het gebruik van de eigen interne databanken en het optimaliseren van deze voor het uitvoeren van een risicoanalyse (zie eveneens hierna, hoofdstuk 5), dient tegelijk gekeken te worden naar andere externe databanken. Deze externe databanken kunnen namelijk een toevoegde waarde bieden bij de optimalisering van de bevoegde controle-inspanningen zowel bij de selectie van de dossiers als de uitvoering van de controle. Volgend overzicht biedt een zicht op de meest relevante databanken dienstig voor de uitvoering van deze bevoegdheden (voornamelijk migratie).

⁸⁷ Al zal dit beperkt blijven tot personen die niet over de Belgische nationaliteit beschikken of deze van de lidstaten van de EER.

Tabel 1.9 Overzicht toegang tot databanken bij de regionale sociale inspectiediensten

		Vlaamse Gemeenschap	Brussels Hoofdstedelijk Gewest	Waals Gewest	Duitstalige Gemeenschap
DB i.v.m. zwartwerk	DIMONA	-	-	-	-
DB gemeenschappelijk aan de diensten	Rijksregister	x	x	x	x
	Kruispuntbank Ondernemingen	x	x	-	x
	VLAS ⁸⁸	x	-	-	-
	GENESIS	-	-	-	-
DB eigen aan de dienst	DB arbeidskaarten en arbeidsvergunningen	x	x	x	x
Programma's voor fraudeopsporing	OASIS	-	-	-	-
Elektronisch raadpleegbare documentatie	Eigen intranet van de inspectiediensten	x	-	x	-
Grensoverschrijdende tewerkstelling	LIMOSA	-	-	-	-

Bron: SIOD, Activiteitenverslag 2005

⁸⁸ Is een databank van de Dienst Vreemdelingenzaken (DVZ). Deze databank wordt echter bijna niet meer gebruikt binnen IWSE.

De IWSE kan gebruik maken van zowel interne als enkele externe databanken bij de uitoefening van haar opdracht. Intern maken de databanken MIA (voor migratie), het eigen registratie- en communicatiesysteem (voor alle bevoegde materies behalve migratie) en het informaticasysteem Administratieve Geldboeten het mogelijk alle uitgevoerde inspecties te systematiseren en op te volgen. Daarnaast heeft men toegang tot volgende externe databanken: Rijksregister,⁸⁹ KBO en VLAS. Interessante externe databanken waar men echter geen toegang toe heeft zijn: DIMONA, GENESIS, OASIS, GOTOT-in, LIMOSA en Graydon.

5.2 Samenwerking met andere federale en gewestelijke inspectiediensten

5.2.1 Participatie in SIOD en de Arrondissementscellen

5.2.1.1 Sociale Inlichtingen- en Opsporingsdienst (SIOD)

Via de oprichting van de Federale Raad voor de strijd tegen de illegale arbeid en de sociale fraude, het Federale Coördinatiecomité en de Arrondissementscellen (COLUTRIL) door middel van de Wet van 3 mei 2003, werd een belangrijke stap gezet naar een permanente samenwerking in de strijd tegen de illegale arbeid en de sociale fraude.⁹⁰

Een grondige wijziging van het orgaan werd echter doorgevoerd aan de hand van de Programmawet (I) van 27 december 2006 via de oprichting van 'de Sociale Inlichtingen- en Opsporingsdienst' (SIOD). SIOD is samengesteld uit de Algemene Raad van de Partners en het Federaal Aansturingsbureau.⁹¹ De Algemene Raad van de Partners wordt omschreven als 'een orgaan voor reflectie en advies in het kader van de strijd tegen de sociale fraude en de illegale arbeid en over de optimale werking van de arrondissementscellen'.⁹² Het Federaal Aansturingsbureau wordt omschreven als 'een centrum voor aansturing, expertise en ondersteuning

⁸⁹ Het gaat hier om een beperkte toegang tot het Rijksregister afgestemd op de bevoegdheden van IWSE.

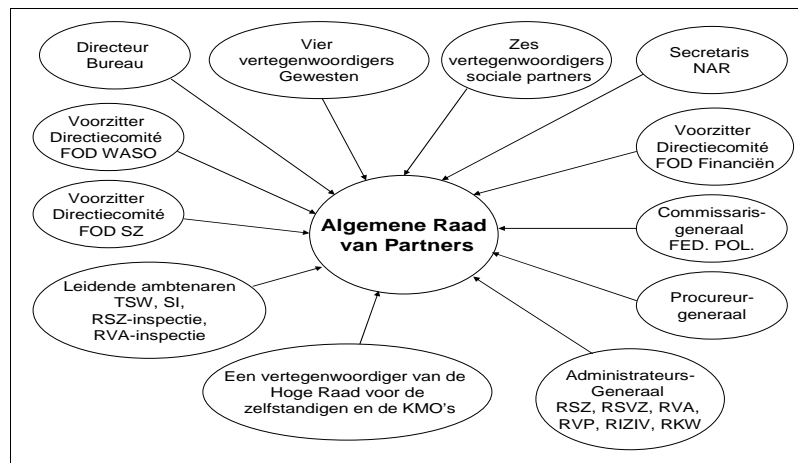
⁹⁰ Wet van 3 mei 2003 houdende oprichting van de Federale Raad voor de Strijd tegen de illegale arbeid en de sociale fraude, het Federaal Coördinatiecomité en de Arrondissementscellen.

⁹¹ Voor een meer gedetailleerde bespreking zie ook Pacolet & De Wispelaere, 2008.

⁹² Art. 314, Programmawet I van 27 december 2006, Titel XII oprichting van de Sociale Inlichtingen en Opsporingsdienst inzake de strijd tegen de sociale fraude en illegale arbeid, de arrondissementscellen en de partnerschapscommissie en opheffing van de wet van 3 mei 2003 houdende oprichting van de Federale Raad voor de strijd tegen de illegale arbeid en de sociale fraude, het Federale Coördinatiecomité en de Arrondissementscellen.

van de inspectiediensten'.⁹³ Het 'Bureau' wordt beheerd door een Directiecomité. Daar de mogelijkheid wordt geboden op verzoek van de Gewesten een afvaardiging te voorzien in de Algemene Raad van de Partners werd dit op 18 januari 2007 door Inspectie WSE via een door de Minister ondertekende brief in concreto gebracht. Door de inwilliging van dit verzoek is WSE een betrokken partner in deze Algemene Raad.

Een verruiming van SIOD is voorzien in de Programmawet van 8 juni 2008. Hierbij zal de Algemene Raad van de Partners uitgebreid worden met de administrateur-generaal van het Rijksinstituut voor de Sociale Verzekeringen der Zelfstandigen en een vertegenwoordiger van de Hoge Raad voor de zelfstandigen en de kleine en middelgrote ondernemingen. Aan het Directiecomité van het Federaal Aansturbureau worden de leidende ambtenaren van de Directie-generaal Zelfstandigen van de Federale Overheidsdienst Sociale Zekerheid en van de dienst Inspectie van het Rijksinstituut voor de Sociale Verzekeringen der Zelfstandigen, toegevoegd.



Bron: Pacolet & De Wispelaere (2008)

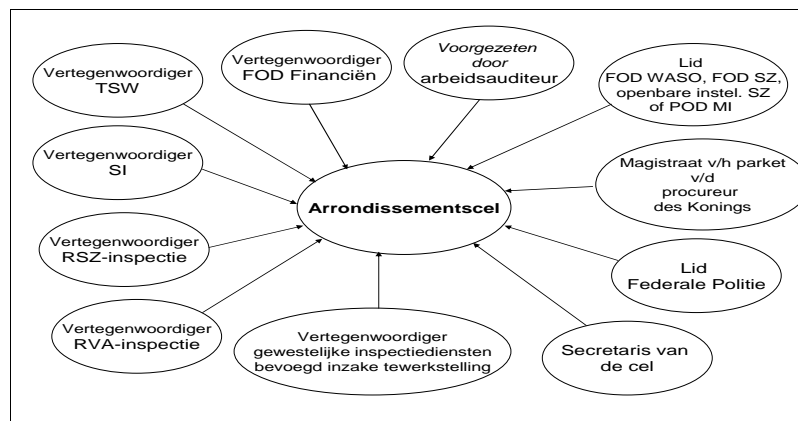
Figuur 1.2 Algemene Raad van de Partners, situatie juni 2008

⁹³ Art. 315, Programmawet I van 27 december 2006, Titel XII oprichting van de Sociale Inlichtingen en Opsporingsdienst inzake de strijd tegen de sociale fraude en illegale arbeid, de arrondissementscellen en de partnerschapscommissie en opheffing van de wet van 3 mei 2003 houdende oprichting van de Federale Raad voor de strijd tegen de illegale arbeid en de sociale fraude, het Federale Coördinatiecomité en de Arrondissementscellen.

5.2.1.2 De arrondissementscellen

5.2.1.2.1 Situering

De Programmawet (I) van 27 december 2006 voorziet eveneens de instelling van Arrondissementscellen. Deze arrondissementscellen werden reeds via het protocol van 1993 ingesteld en werden via de wet van 3 mei 2003 verder gespecificeerd.⁹⁴ De wet bepaalt dat per gerechtelijk arrondissement een Arrondissementscel wordt opgericht, voorgezeten door de arbeidsauditeur en verder is samengesteld uit een vertegenwoordiger van elk van de vier federale sociale inspectiediensten, een vertegenwoordiger van de FOD Financiën, een magistraat van het parket van de procureur des Konings, een lid van de federale politie, leden van de FOD Werkgelegenheid, Arbeid en Sociaal Overleg; van de FOD Sociale Zekerheid; van de openbare instellingen van sociale zekerheid en van de Programmatorische Overheidsdienst Maatschappelijke integratie, Armoedebestrijding en Sociale Economie en ten slotte de secretaris van de Cel.⁹⁵



Bron: Pacolet & De Wispelaere (2008)

Figuur 1.3 Partners betrokken in de Arrondissementscel

⁹⁴ Voor een gedetailleerde bespreking over de arrondissementscellen verwijzen we naar Pacolet & Marchal (2001), *Sociale fraude in België*, HIVA-K.U.Leuven, Leuven, 261 p. Merk op dat dit protocol in 1995 werd vervolledigd met een gelijkaardig samenwerkingsakkoord gesloten tussen de federale regering en de deelregeringen om de samenwerking uit te breiden tot de regionale inspectiediensten voornamelijk inzake de tewerkstelling van vreemde werknemers (Pacolet & Marchal, 2001, p. 94).

⁹⁵ Art. 320, Programmawet I van 27 december 2006, Titel XII oprichting van de Sociale Inlichtingen en Opsporingsdienst inzake de strijd tegen de sociale fraude en illegale arbeid, de arrondissementscellen en de partnerschapscommissie en opheffing van de wet van 3 mei 2003 houdende oprichting van de Federale Raad voor de strijd tegen de illegale arbeid en de sociale fraude, het Federale Coördinatiecomité en de Arrondissementscellen.

De Arrondissementscel richt in haar midden een besloten 'Groep voor Regionale Interventie' (GRI) op, die minstens éénmaal per maand samenkomt en voorgezeten wordt door de arbeidsauditeur.⁹⁶ De GRI is belast met de organisatie en de coördinatie, op basis van minstens twee acties per maand.⁹⁷ Ook binnen de Arrondissementscellen en de GRI's wordt via de Programmawet I van 27 december 2006 de mogelijkheid geboden aan de gewestelijke inspectiediensten hierin te participeren. De Inspectie WSE is hierop ingegaan via een ingediend verzoek tot participatie en participeert momenteel actief in deze organen.

Terwijl in de Programmawet I van 27 december 2006 een opsplitsing wordt gemaakt tussen de Arrondissementscel (AC) en de besloten Groep voor Regionale Interventie (GRI) valt deze in de praktijk voor de meeste arrondissementen weg. Maandelijks vindt een vergadering plaats met de betrokken partners in de AC en waar de splitsing tussen AC en GRI toch behouden is, vindt deze vergadering tweemaandelijks plaats.⁹⁸

Het Strategisch plan SIOD 2008 maakt een evaluatie op over de werking van de AC's waarbij het Directiecomité vaststelt dat 'er bij de meeste AC's een echte wil tot samenwerken aanwezig is, wat zich trouwens vertaalt in bemoedigende resultaten' (SIOD, Strategisch plan 2008, p. 3). Kritische opmerking is dat 'de benadering van de controles sterk verschilt van cel tot cel, zowel voor eenzelfde activiteitssector als voor eenzelfde soort fraude, wat soms tot zeer uiteenlopende resultaten leidt' (Ibid.). In het licht van deze opmerking stelt het Strategisch plan als doel 'met goedkeuring van de Procureur-generaal belast met het sociaal strafrecht en met goedkeuring van het College van Procureurs-generaal, de activiteit van de Arrondissementscellen beter te harmoniseren en tegelijkertijd de autonomie van de cellen te bewaren' (Ibid.).

De opmerking dat 'in bepaalde cellen de strijd tegen de sociale fraude blijkbaar stilaan op de achtergrond raakt ten voordele van de strijd tegen fraude op alle gebieden' (SIOD, Strategisch plan 2008, p. 3) moet niet onmiddellijk als negatief

⁹⁶ Tegelijk zetelen hier ook de vier grote federale sociale inspectiediensten in (SI, TSW, RVA en RSZ).

⁹⁷ Art. 322, Programmawet I van 27 december 2006, Titel XII oprichting van de Sociale Inlichtingen en Opsporingsdienst inzake de strijd tegen de sociale fraude en illegale arbeid, de arrondissementscellen en de partnerschapscommissie en opheffing van de wet van 3 mei 2003 houdende oprichting van de Federale Raad voor de strijd tegen de illegale arbeid en de sociale fraude, het Federale Coördinatiecomité en de Arrondissementscellen.

⁹⁸ De andere maand wordt er vergaderd in de GRI (beperkte groep).

aanzien worden en is ook weinig verwonderlijk wanneer men een blik werpt op de aanwezige diensten binnen een AC.⁹⁹

In het kader van de werking van de AC's zullen volgende bepalingen in het Strategisch plan zonder twijfel hierop invloed hebben:

- het Strategisch plan van SIOD vermeldt de uitwerking van 'een systematische benadering om voor de eerste keer de fraude in een activiteitssector te meten' (SIOD, Strategisch plan 2008, p. 8). Een representatieve steekproef van werkgevers voor de sector 'kleinhandel' zal getrokken worden. Vervolgens zullen de Arrondissementscellen op basis van deze lijst controles bij de geselecteerde werkgevers uitvoeren;
- voor 2008 worden de AC's verzocht minimum 9 000 controles uit te voeren waarvan de helft zelf mag bepaald worden (doelsector en soort van fraude) terwijl voor de andere helft rekening moet gehouden worden met de sectoren aangeduid door het Directiecomité van de SIOD (in 80% van de gevallen zullen de cellen nog steeds vrij kunnen kiezen welke onderneming ze willen controleren). Specifiek worden volgende sectoren door het Directiecomité naar voor geschoven: de bouwsector, de horeca, de schoonmaakbedrijven en de garages (SIOD, Strategisch plan 2008, p. 7).

Naar efficiëntie van de controles binnen de Arrondissementscellen moet de vraag gesteld worden of via deze samenwerking meer gedetecteerd wordt dan indien al deze diensten individueel zouden gaan controleren (levert één controle met 6 diensten meer op dan 6 individuele controles?). Om zo efficiënt mogelijk te werken zal men tijdens een AC-actie de groep splitsen. Ook stelt SIOD een gestandaardiseerd formulier ter beschikking waardoor elke inspecteur betrokken bij een AC-actie op dezelfde wijze zijn vaststellingen over een bepaalde werknemer/zelfstandige neerpent. Tegelijk wordt er een formulier ter beschikking gesteld voor zogenaamde gemeenschappelijke controles buiten de cel.¹⁰⁰ Efficiëntie kan ook bekomen worden via het opstellen van een controlehandleiding.¹⁰¹ Hierin kan de organisatie van een onderzoek op een gestandaardiseerde manier beschreven worden (van voorbereiding tot afhandeling) en kunnen tendensen, fenomenen binnen een bepaalde sector aangegeven worden.¹⁰²

⁹⁹ Merk op dat geen vertegenwoordiger van de kamers voor handelsonderzoek zijn opgenomen, alhoewel zij een aanzienlijke kennis hebben van het economische weefsel van een regio, m.n. de kwetsbare vlekken, risicofactoren (cf. hun interesse voor falingspreventie en risicoanalyse) (Van den Broele, 2008).

¹⁰⁰ Deze gemeenschappelijke onderzoeken buiten de cel lijken op het eerste zicht interessant te zijn voor IWSE daar men deze diensten kan selecteren die nuttig zijn voor een uit te voeren onderzoek.

¹⁰¹ TSW stelt zo een controlehandleiding op voor onder meer de schoonmaaksector.

¹⁰² Binnen de AC 'Antwerpen' zou zo een controlehandleiding voor de controle bij telefoonwinkels aanwezig zijn.

Ten slotte kunnen vragen gesteld worden over de onderlinge samenwerking tussen AC's en de ondersteuning van SIOD hierbij. Wanneer nieuwe tendensen, fenomenen geconstateerd worden in een bepaalde AC, wordt dit nog te weinig gemeld aan de andere AC's. Deze taak is echter toebedeeld aan SIOD, die via het jaarverslag via correcte en specifieke statistieken over de verschillende AC's nieuwe vaststellingen kan publiceren. Het operationeel plan is vervolgens het ideale platform om dit in operationele termen te vertalen.

5.2.1.2.2 Deelname IWSE aan AC's

Inspectie WSE participeert in 10 van de 11 Arrondissementscellen in Vlaanderen. Enkel in de Arrondissementscel 'Aalst-Oudenaarde' is nog geen toegang gekomen.

Zoals reeds werd opgemerkt wordt een AC steeds voorgezeten door de arbeidsauditeur met daarnaast de wettelijk bepaalde partners als aanwezigen maar waarbij tegelijk dient opgemerkt te worden dat op regelmatige basis ook andere inspectiediensten hierin zetelen (bijvoorbeeld de eetwareninspectie en de economische inspectie).¹⁰³ Tijdens de maandelijkse vergadering worden de acties (2 per maand) bepaald, rekening houdend met prioriteiten geformuleerd vanuit SIOD en voorstellen gelanceerd door de aanwezige stakeholders.

IWSE speelt slechts een heel beperkte 'actieve' rol binnen de AC-werking wanneer gekeken wordt naar het opnemen van een coördinatierol bij een AC-controle.¹⁰⁴ De vraag kan gesteld worden of in de toekomst niet naar een actievere participatie gestreefd moet worden om zo een versterking van haar rol binnen de AC's te kunnen bekomen. Het gebrek echter aan toegang tot databanken vormt zonder de minste twijfel een pijnpunt bij de voorbereiding en organisatie van een AC-actie door IWSE. Hierdoor moet men steeds beroep doen op de 'goodwill' van andere inspectiediensten om noodzakelijke informatie bemachtigd te krijgen.¹⁰⁵ Zolang geen toegang tot deze databanken bekomen wordt, blijft IWSE van deze 'goodwill' afhankelijk en kan ze zich moeilijk verder profileren binnen de AC's.

We hebben reeds kunnen vaststellen dat de resultaten voor IWSE (waarschuwing, P-J) komende vanuit de AC's bedroevend laag liggen. Probleem hierbij is dat IWSE over geen volheid van bevoegdheid beschikt voor veel reglementeringen waarop inbreuken tijdens een AC-actie zijn vastgesteld. De arbeidsauditeur ver-

¹⁰³ Soms wordt er ook beroep gedaan op één van de analisten werkzaam binnen SIOD.

¹⁰⁴ Van de 92 AC-acties in 2006 werden er 3 acties door IWSE geïnitieerd en 4 acties geïnitieerd en gecoördineerd (IWSE, Jaarrapport 2006, p. 22).

¹⁰⁵ Zo dient informatie opgevraagd te worden bij Financiën over de BTW-plichtigen binnen een bepaalde sector en dient aan één van de vier grote federale sociale inspectiediensten informatie gevraagd te worden betreffende DIMONA en/of GENESIS 'kadaster van onderzoeken'.

kiest het opstellen van één P-J voor alle vastgestelde inbreuken waardoor vaak het P-J zal opgesteld worden door de dienst die bevoegd is voor het geheel van vastgestelde inbreuken.

Via de aanwezigheid van IWSE in de verschillende AC's komt men in contact met collega's uit andere diensten. Door het opbouwen van goede contacten met deze collega's zal men sneller weet krijgen van nieuwe tendensen en fenomenen, welke nuttig kunnen zijn bij het focussen tijdens spontane controles.

Een positief aspect bij deelname aan een AC-actie is de verhoging van het veiligheidsgevoel bij de inspecteurs doordat men in groep gaat controleren waarbij de politie in de meeste gevallen zal meegaan of toch zeker stand-by zal zijn. Zo merkt de Directie Gewestelijke Werkgelegenheidsinspectie (Brussel) in haar Jaarverslag op dat 'in de loop der jaren meer en meer controles plaatsvinden in een gespannen sfeer' (Bestuur Economie en Werkgelegenheid, Jaarverslag 2006, p. 55) waardoor men met grotere teams op het terrein gaat, eventueel aangevuld met politie.

Per actie in een AC kunnen ook meerdere werkgevers (gemiddeld 6 à 7 werkgevers) gecontroleerd worden terwijl een eigen onderzoek vaak beperkt blijft tot één werkgever (IWSE, Jaarrapport 2006, p. 19). Hiermee correlerend kunnen ook meer werknemers gecontroleerd worden.¹⁰⁶ Vraag is of deze controles ook leiden tot meer vaststellingen.¹⁰⁷

Daar het College voor de strijd tegen de fiscale en sociale fraude in haar actieplan 2008-2009 stelt dat 'de acties tot bestrijding van grensoverschrijdende fraude zowel door de arrondissementscellen als door de eigen gespecialiseerde cellen van de verschillende inspectiediensten zullen worden opgevoerd' (College voor de strijd tegen de fiscale en sociale fraude, 2008, p. 70), lijkt een verdere en grotere actieve participatie in de AC's door IWSE zeker aangewezen te zijn.

5.2.2 Vergaderingen mensenhandel

In het kader van de strijd tegen de mensenhandel wordt IWSE op regelmatige basis hierbij betrokken via participatie in de 'vergaderingen mensenhandel'.

¹⁰⁶ Voor 2007 werden tijdens de 150 AC-controles 4829 werknemers gecontroleerd (gemiddeld 32 werknemers per controle).

¹⁰⁷ Dit lijkt op het eerste zicht niet zo te zijn: in 2007 werden 150 controles gedaan waarvoor geen waarschuwingen en 13 P-J's door IWSE werden opgesteld. Per AC-actie worden echter 6 à 7 werkgevers gecontroleerd. De verhouding tussen het aantal opgestelde sancties t.o.v. het aantal gecontroleerde werkgevers ligt dus nog veel lager dan men op het eerste zicht zou denken. Het Jaarrapport 2007 stelt dat voor 9% van de AC-acties een P-J opgemaakt werd. Wanneer deze P-J's echter tegenover het aantal werkgevers komen te staan, zakt dit percentage tot 1,4% (uitgaande dat er 6 werkgevers per AC-actie worden gecontroleerd).

Het oorspronkelijke kader werd bepaald door de 'omzendbrief nr. COL 12/99 van het College van Procureurs-generaal bij de Hoven van Beroep'. Hierbij werd de Ministeriële richtlijn van 31 mei 1999 houdende het opsporings- en vervolgingsbeleid betreffende mensenhandel en kinderpornografie overgemaakt.

Deze COL 12/99 is achtereenvolgens vervangen door COL 10/04 van 1 mei 2004 en COL 01/07 van 1 februari 2007.

5.2.3 Samenwerking binnen diverse andere werkgroepen

5.2.3.1 *Werkgroep controle buitenlandse werknemers*

Deze werkgroep, opgericht in 2005, bestaat uit verschillende leden van diverse federale administraties en sociale inspectiediensten, de dienst vreemdelingenzaken en de RSVZ. Door de werkgroep werd anno 2005 een 'handleiding betreffende de controle van buitenlandse werkgevers: bruikbare tips voor de inspecteurs van de diverse sociale en fiscale inspectiediensten' opgesteld waarbij het de betrachting is de inspecteurs van de diverse inspectiediensten een beter inzicht te laten verwerven in de controlemiddelen van zowel hun eigen dienst als deze van andere inspectiediensten. De handleiding geeft informatie over de verplichtingen van buitenlandse werkgevers met of zonder vaste inrichting in België, de registratieaanvraag, de voorbereiding van een werfcontrole, de controle op de plaats van tewerkstelling, de informatie-uitwisseling en de follow-up van de controle. De bijdrage die IWSE aan deze handleiding geleverd heeft betreft voornamelijk de materie private arbeidsbemiddeling en het optreden van al dan niet erkende tussenpersonen (IWSE, Jaarrapport 2006, p. 13). Een herziening van deze handleiding zou normaal in de nabije toekomst beschikbaar gesteld moeten worden.

5.2.3.2 *Controle Vreemde Ondernemingen (COVRON)*

TSW bindt sinds enkele jaren de strijd aan tegen sociale dumping van buitenlandse werknemers en tegen deloyale concurrentie van buitenlandse ondernemingen. In het licht hiervan werd overgegaan tot de oprichting van COVRON met de bedoeling de controle van de buitenlandse ondernemingen beter te structureren (TSW, Activiteitenverslag 2006, p. 129).¹⁰⁸

Daar de controle op grensoverschrijdende tewerkstelling eveneens IWSE aanbelangt, wordt er op regelmatige tijdstippen overleg gepleegd met de netwerkinspecteurs/controleurs van TSW actief binnen de verschillende regio's bevoegd

¹⁰⁸ In 2006 telde het COVRON-team 15 VTE. Voor een uitgebreidere bespreking en evaluatie van COVRON verwijzen we naar Jorens & Van Overmeiren (2007), *Voorstellen voor een beter evenwicht tussen grensoverschrijdende tewerkstelling en sociale bescherming*, UGent, Gent, 200 p.

voor het COVRON-project. Maar ook bij wijziging van regelgeving (bijvoorbeeld inzake de tewerkstelling van buitenlandse werknemers uit de 'nieuwe' EU-lidstaten in knelpuntberoepen) worden er bilaterale afspraken gemaakt (IWSE, Jaarrapport 2006, p. 13).

5.2.4 Samenwerking met andere gewestelijke inspectiediensten

Wij bespreken hier de samenwerkingsverbanden die rechtstreeks voortvloeien uit de sociaalrechtelijke rol. Ook bij de financiële controles zijn tal van samenwerkingen mogelijk.¹⁰⁹

5.2.4.1 De Vlaamse Wooninspectie

Tussen IWSE en de Vlaamse Wooninspectie zijn recent de eerste contacten gelegd met als betrachting in de toekomst een vorm van samenwerking tot stand te brengen. Daar beide inspectiediensten zeker een aantal raakvlakken vertonen, zou een toekomstige samenwerking een logische stap zijn.

In het rapport van de Vlaamse Wooninspectie wordt melding gemaakt van deze eerste contacten met IWSE: 'De Vlaamse Inspectie WSE voert onder meer controles uit op de tewerkstelling van buitenlandse arbeidskrachten en komen zo vaak in contact met de huisvestingssituatie van deze arbeidskrachten. Wanneer zij problemen vaststellen met die huisvestingssituatie wordt dat doorgegeven, zodat de Wooninspectie eveneens de nodige vaststellingen kan doen' (Vlaamse Wooninspectie, 2008, p. 6).

Omgekeerd kan ook de Vlaamse Wooninspectie interessante informatie aan IWSE leveren. Zo stelde de Vlaamse Wooninspectie vast 'dat steeds vaker mensen gehuisvest worden in constructies die daar in het geheel niet voor zijn bestemd. Te denken valt aan loodsen, stallen, kelders, containers, ... Vaak is dit in het kader van de tijdelijke huisvesting van seizoenarbeiders' (Vlaamse Wooninspectie, 2008, p. 5). Samen met deze erbarmelijke huisvestingssituatie is het perfect mogelijk dat deze seizoenarbeiders over geen geldige arbeidskaart beschikken.

Ook in het kader van één van de Vlaamse Wooninspectie geformuleerde prioriteiten 'optreden in een bredere gerechtelijke onderzoeksopdracht op vraag van gerechtelijke instanties of andere overheden (mensenhandel, prostitutie, illegale tewerkstelling, ...)' (Vlaamse Wooninspectie, 2008, p. 5), is de samenwerking met IWSE te rechtvaardigen.

¹⁰⁹ Zie infra.

5.2.4.2 Het streven naar 'mutual learning' via samenwerking

Ondanks het feit dat nog geen samenwerkingsprotocollen gesloten zijn met andere inspectiediensten binnen het Vlaamse Gewest, zijn recent de eerste contacten met deze gelegd. Andere Vlaamse inspectiediensten die in contact komen met tewerkstelling van buitenlandse arbeidskrachten kunnen een belangrijke bron van nuttige informatie vormen, zowel in het kader van vaststellingen als bij het bepalen van fenomenen.¹¹⁰ Het streven naar een 'lerend netwerk' waar alle betrokken partners voordeel uit halen, moet de betrachting zijn.

5.3 De samenwerking met het Vlaams Subsidieagentschap

5.3.1 Inzake de materie 'migratie'

Zoals reeds werd gesteld speelt het Vlaams Subsidieagentschap een determinerende rol in de aflevering van arbeidskaarten en -vergunningen. De samenwerking tussen de dienst Migratie van het Vlaams Subsidieagentschap en IWSE is dan ook een belangrijke schakel bij het detecteren van risico's. Daar de dienst migratie van het Vlaams Subsidieagentschap een goed zicht heeft op mogelijke 'abnormale' stijgingen van bepaalde categorieën, het optreden van nieuwe fenomenen, kan deze informatie heel nuttig zijn bij de controleopdracht van IWSE.¹¹¹

Het dient opgemerkt te worden dat nu reeds een 'formeel' en 'informeel' netwerk tussen beide diensten lopende is. Zo brengen beide informatie in binnen de gemeenschappelijke MIA-databank.¹¹² Op vraag van het Vlaams Subsidieagentschap dient IWSE controles uit te oefenen. Het gaat hier voornamelijk om onderzoeken naar aanleiding van een beroepsschrift op basis van een weigering in eerste aanleg of opvolgingscontroles naar aanleiding van een reeds toegekende arbeidskaart (IWSE, Jaarrapport 2007).¹¹³ De opvolgingscontroles kunnen omschreven worden als een 'opportuiniteitsonderzoek'¹¹⁴ ingegeven door vermoedens/kennis uit dossiergegevens. In 12% van de opvolgingscontroles werd een P-J opgesteld. Ook werd op de lijst van werkgevers die gebruik maakten van de regeling inzake knelpuntberoepen een steekproef getrokken door IWSE.¹¹⁵

¹¹⁰ Marc Willems denkt hierbij aan de Inspectie Welzijn, Volksgezondheid en Gezin; de Milieuinspectie.

¹¹¹ De tabellen in het Jaarverslag van het VSA kunnen dan ook een belangrijke bron van informatie zijn voor IWSE.

¹¹² Voor een bespreking zie Hoofdstuk 3

¹¹³ Van de 224 gevraagde onderzoeken door het Vlaams Subsidieagentschap werden 29% in het kader van een beroepsschrift, 46% in het kader van een opvolgingscontrole, 22% in het kader van een eerste aanvraag B-kaart, 2% in het kader van een hernieuwing B-kaart, door IWSE uitgevoerd (IWSE, Jaarrapport 2007).

¹¹⁴ Term ontleend vanuit gesprek met de heer Barbé.

¹¹⁵ Deze gegevens komen van de dienst Migratie van het Vlaams Subsidieagentschap.

5.3.2 Inzake de materie ‘private arbeidsbemiddeling’

Het Vlaams Subsidieagentschap (dienst erkenningen) is een belangrijke bron van aangeleverde onderzoeken naar IWSE, met name de ASA-onderzoeken en de onderzoeken op basis van een klacht. Daarnaast vormen de lijsten van erkende bureaus de populatie bij uitstek om een steekproef op uit te voeren.

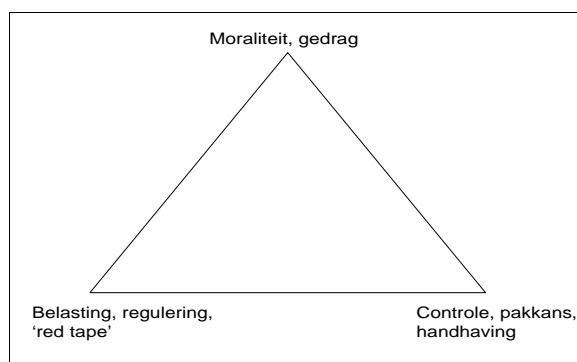
HOOFDSTUK 2

NATIONALE EN BUITENLANDSE 'GOOD PRACTICES' M.B.T. RISICOANALYSE

1. Theoretisch kader

1.1 Risicoanalyse ter bestrijding van fraude

De omvang van fraude wordt in sterke mate bepaald door drie dimensies van oorzaken: de belastingmoraal en burgerzin; de belastingdruk, administratieve verplichtingen, complexiteit regelgeving en tenslotte de controlekans, de pakkans en het handhavingsbeleid. Volgend schema vat deze dimensies samen en kan als aangrijpingspunt dienen in de strijd tegen de fraude.



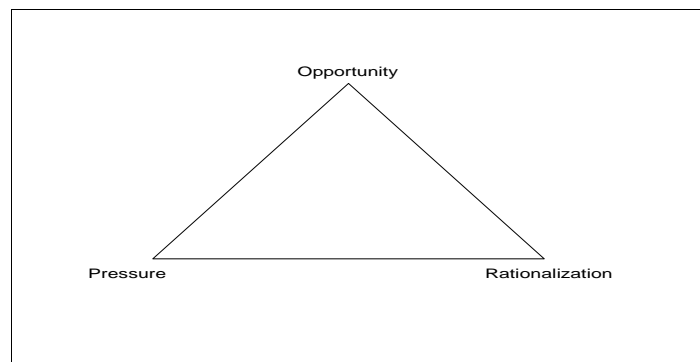
Figuur 2.1 Voornaamste dimensies van de oorzaken van sociale en fiscale fraude en aangrijpingspunten voor de fraudebestrijding

Door gebruik te maken van risicoanalyse bij de fraudebestrijding wordt vooreerst gefocust op de dimensie betreffende 'controle, pakkans en handhaving'. Risicoanalyse kan immers bijdragen tot een verhoogde kennis over de te controleren materies (fenomenen) en sectoren waarbij inzicht kan verkregen worden over de huidige controle- en pakkans. Hierdoor kan gestreefd worden naar een beter performantiemanagement waarbij de ingezette middelen (VTE) verdeeld worden over de meest 'fraudegevoelige' sectoren. Het uitvoeren van risicoanalyse moet er namelijk voor zorgen dat zich een verbetering aan effectiviteit (de juiste dingen doen) en efficiëntie (de dingen juist doen) voordoet. In volgende zal dan ook een

instrumentarium aangeleverd worden om de planning en het resultaat van de inspectiediensten te optimaliseren, dit geïnspireerd op reeds toegepaste nationale en buitenlandse voorbeelden.

Het uitvoeren van een risicoanalyse beperkt zich echter niet tot deze dimensie maar draagt tegelijk bij tot een beter inzicht op de dimensie ‘belasting, regulering, red tape’.¹¹⁶ Het detecteren van risicosectoren en fenomenen aan de hand van risicoanalyse kan ervoor zorgen dat een betere regulering kan worden ontwikkeld op maat gesneden bij de aanpak van deze gedetecteerde fraudegevoelige elementen. Een effectieve en efficiënte wetgeving moet namelijk een ontradend effect teweeg brengen om in de toekomst nog aan ‘non-compliance’ te doen en indien dit wel het geval is dit zo accuraat mogelijk aan te pakken.

De universaliteit van deze drie factoren die de omvang van de fraude verklaren blijkt ook uit een quasi identiek schema dat gebruikt werd door Cressey (geciteerd in Wells, 1997, p. 12), in wat wel eens de ‘fraudedriehoek’ genoemd wordt:



Bron: Cressey, geciteerd in Wells, 2006, p. 12

Figuur 2.2 Fraudedriehoek

Bij elke factor kan een bepaald beleid bepaald worden om dit te gaan onderdrukken:

- **‘Pressure’**: het kan hier gaan om een vastgestelde (financiële) druk om tot fraude over te gaan. Interessant is te weten welke ‘risico-indicatoren’ bijdragen tot de totstandkoming van deze factor. Met name zou men risico’s gaan kunnen definiëren die erop wijzen dat mogelijk fraude kan gepleegd worden of reeds gepleegd werd.
- **‘Opportunity’**: hierbij speelt de graad van controle een belangrijke rol daar hoe groter de kans op controle (objectief) of het gevoel van gecontroleerd te wor-

¹¹⁶ ‘Red tape’ wijst op de complexiteit van, hoeveelheid aan de administratieve verplichtingen en regelgeving.

den (subjectief) is, hoe minder snel men zal overgaan tot het plegen van fraude. Een lage graad van controle zal tegelijk een risico vormen.

- **'Rationalization'**: het voeren van campagnes om het bewustzijn te vergroten ('raising awareness') dat fraude negatieve gevolgen teweegbrengt zal ervoor zorgen dat men minder zijn/haar daden zal goedpraten. Een lage graad van bewustzijn inzake de negatieve gevolgen van fraude vormt dan ook een risico.

1.2 Het streven naar een nauwkeurige fraudedetectie

Bij fraudedetectie bestaat de taak er in modellen over fraudulerend gedrag te construeren om zo toekomstige fraude te vermijden en reeds gepleegde fraude te detecteren. De modellen die fraude aanwijzen moeten zo betrouwbaar mogelijk worden geconstrueerd daar de efficiëntie gepaard gaat met de werkelijk ontdekte inbreuken op basis van deze modellen. De verwachte 'non-compliance' op basis van bepaalde alarmen, moet zo goed mogelijk overeenkomen met de werkelijke fraude. Volgende tabel geeft de verschillende uitkomsten die mogelijk zijn:

Tabel 2.1 Voorspeld resultaat t.o.v. werkelijk resultaat bij fraudedetectie

		Voorspeld resultaat	
		POS	NEG
Werkelijk resultaat	POS	TP	FN
	NEG	FP	TN

Bron: Van De Merckt (2008)

- TP (true positive): voorspelling wijst op mogelijke inbreuk en dit wordt in de praktijk ook zo vastgesteld;
- FN (false negative): voorspelling wijst geen mogelijke inbreuk aan terwijl dit in de praktijk wel het geval is;
- FP (false positive): voorspelling wijst op mogelijke inbreuk terwijl dit in de praktijk niet het geval is;
- TN (true negative): voorspelling wijst geen mogelijke inbreuk aan en dit wordt in de praktijk ook zo vastgesteld.

Een model over fraudulerend gedrag voorspelt mogelijke inbreuken waarbij op basis van deze resultaten inspectiediensten deze voorspelde resultaten gaan natrekken. Het totaal van de inspectiecontroles op basis van dit model betreft:

$$T_{\text{insp.}} = FP + TP$$

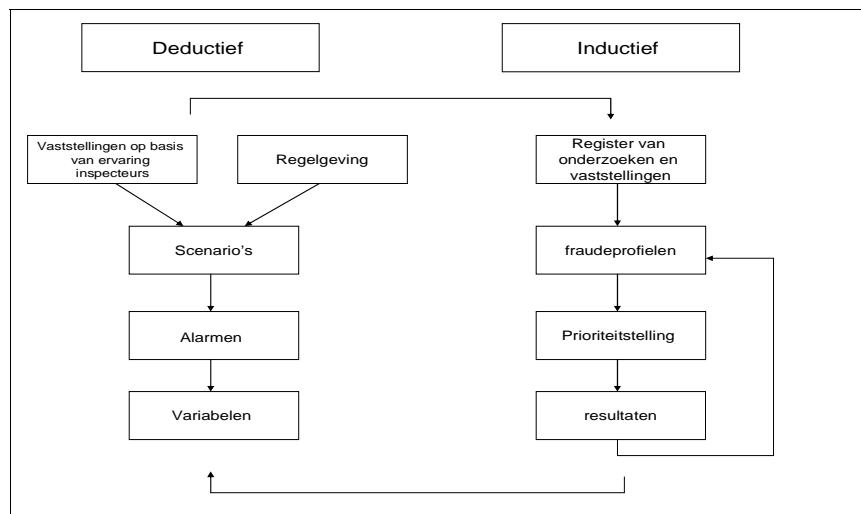
De nauwkeurigheid van deze voorspellingen wordt bepaald door:

$$(TP + TN) / (TP + TN + FP + FN)$$

waarbij gestreefd moet worden naar het minimaliseren van FN en FP.

De inspectie-inspanningen voor de FP-situaties zijn verloren inspanningen geweest. Men had zich beter georiënteerd op de 'FN-situaties'. De nauwkeurigheid van het risicoanalysemodel probeert de FN en FP situaties te minimaliseren.

Het uitvoeren van een risicoanalyse moet er toe bijdragen dat de juiste dossiers geselecteerd worden (TP) waarbij tegelijk de dossiers die FP en FN zijn zo laag mogelijk worden gehouden. De nauwkeurigheid van het risicoanalysemodel kan verhoogd worden via een deductieve en inductieve werkwijze. Vervolgens kan dan aan 'risk assessment' gedaan worden waarbij prioriteiten zullen worden aangeduid op basis van een rangschikking en vergelijking van risico's (Vander Beken, 2005).



Figuur 2.3 Stappenplan bij het uitvoeren van een risicoanalyse: 'deductief' en 'inductief'

Om de inspectiekosten (ingezette middelen) zo laag mogelijk te houden zal invloed moeten uitgeoefend worden op de FP-rate:

$$\text{FP-rate} = \text{aantal FP} / \text{aantal negatieve zaken}$$

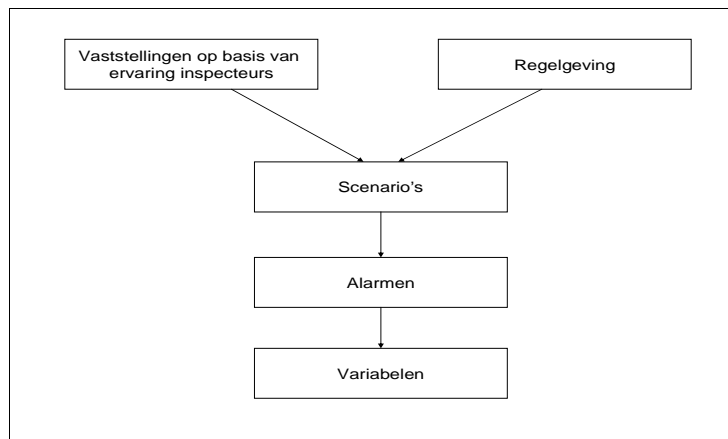
Een lage FP-rate zorgt voor een lagere inspectiekost in vergelijking met een hoge FP-rate. Deze FP-rate kan eveneens dienen ter evaluatie van het gehanteerde risicomodel of de toegepaste inspectiemethodologie, daar een hoge FP-rate wijst op hogere inspectiekosten en lagere inspectieopbrengsten (inzake resultaat: waarschuwing, administratieve geldboete, Pro-Justitia).

De efficiëntie van de inspectiediensten heeft ook te maken met de succesratio om inbreuken vast te stellen indien zij er werkelijk zijn. Er moet namelijk een onder-

scheid gemaakt worden tussen de succesvolle selectie van vermoedelijke fraudeurs en het vaststellen van inbreuken bij deze fraudeurs. De interne procedures, en de wettelijke controlemiddelen bepalen het succes daarvan.

1.3 Het uitvoeren van een risicoanalyse

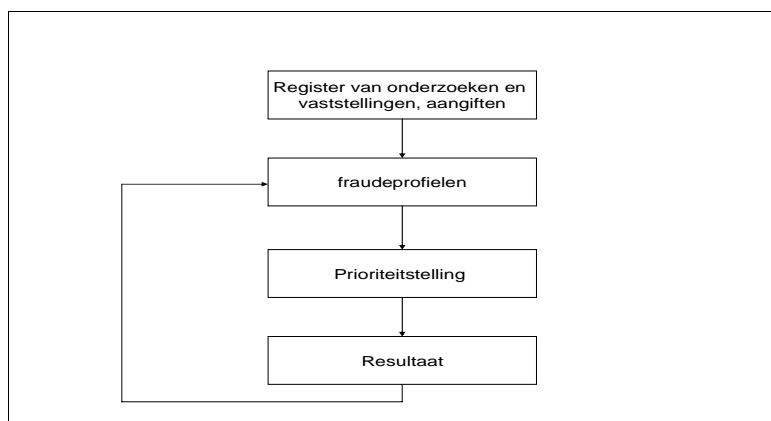
Twee mogelijke benaderingen kunnen gehanteerd worden bij het streven naar het detecteren van 'fraudegevoelige' sectoren en materies (fenomenen).



Figuur 2.4 Stappenplan bij het uitvoeren van een risicoanalyse op basis van ervaring inspecteurs en regelgeving: 'deductief'

De eerste methode ('deductief') start op basis van de aanwezige ervaringen, inzichten van de inspecteurs en de regelgeving. De inspecteurs worden dagelijks geconfronteerd met (nieuwe) fraudefenomenen aangezien zij de opdracht hebben deze te bestrijden. Zij bezitten hierdoor de kennis om fraudescenario's te omschrijven en fraudegevoelige factoren/sectoren te detecteren. Daarnaast speelt de regelgeving een cruciale rol in de bepaling van scenario's daar bepaald moet worden waar mogelijke niet-naleving van regelgeving zich in de praktijk kan voordoen. Dit kan het best gebeuren via inspecteurs die dagelijks met deze regelgeving werken. Op deze manier kan aan risicoanalyse worden gedaan op een reactieve (reageren op fraudefenomenen) en proactieve (bepalen welke fenomenen (inbreuken) zich mogelijks kunnen voordoen) manier. Vervolgens kan gestart worden met de bepaling van de scenario's. Een scenario kan omschreven worden als een fenomeen (fraudentype) waar de kans groot is dat bepaalde inbreuken worden geconstateerd en een bundeling is van een aantal alarmen. Een alarm kan omschreven worden als een soort van knipperlicht dat afgaat wanneer de mogelijkheid bestaat dat een inbreuk werd gepleegd (bijvoorbeeld bij een overschrijding van een gemiddelde van de sector). Een alarm is echter niets meer dan een 'aanwijzing' waarbij de combinatie van de alarmen in het kader van een scenario en de inter-

pretatie in een globale context van belang zijn. Hoe meer alarmen voor een bepaalde onderneming afgaan hoe groter de kans dat zich mogelijks inbreuken op de wetgeving hebben voorgedaan. Daarom dat deze alarmen gebundeld worden in scenario's. Tenslotte moet bepaald worden welke variabelen de meest relevante informatie opleveren bij de ontwikkeling van een alarm. Deze variabelen zijn afkomstig van sociale en fiscale administratieve databanken zonder dat men bij de bepaling van alarmen en scenario's onmiddellijk alle variabelen uit alle sociale en fiscale databanken gaat hanteren.



Figuur 2.5 Stappenplan bij het uitvoeren van een risicoanalyse op basis van register van overtredingen: 'inductief'

De tweede methode (meer 'inductief') start op basis van een kadaster van onderzoeken waarbij een bundeling wordt gemaakt van gegevens over afgesloten of lopende onderzoeken. Relevante gegevens in dit kadaster kunnen onder meer zijn: de datum van opening en sluiting van het onderzoek, de benaming van het adres van de onderzochte werkgever (rechtspersoon), de naam en voornaam van de onderzochte werkgever (natuurlijk persoon), de wettelijke/reglementaire bepalingen waarop het onderzoek gegrond is, het resultaat van het onderzoek. Het voordeel van een kadaster is dat het een overzicht biedt van reeds bestaande overtredingen op de regelgeving gepleegd door ondernemingen. Het detecteert met andere woorden de slechte risico's waarbij de kans bestaat dat ondernemingen die in het verleden inbreuken gepleegd hebben dit opnieuw zullen doen (= recidivisme).¹¹⁷ Vooral vertelt het ons ook iets over het profiel van de ondernemingen/personen die overtredingen begaan, zodat het kan helpen in het voorspellen

¹¹⁷ Een goed voorbeeld is hoe dat in de Graydon-falingspredictiemodellen het 'knipperlicht' 'bestuurder van een vennootschap die kans maakt op falen is reeds vroeger gesignaleerd in een failliete onderneming', een zeer grote voorspellende waarde heeft. Eén bedrijf op acht dat een bestuurder heeft die vroeger al eens betrokken was in een faillissement, gaat eveneens failliet (Van den Broele, 2008, p. 19).

van de risico's. Naast de slechte risico's (overtredende ondernemingen), kan het een overzicht bieden van wetgevingen waar inbreuken werden op gepleegd of melding maken van nieuwe fraudefenomenen. Op basis van dit kadaster moet het dan ook mogelijk zijn om bepaalde fraudeprofielen te gaan opstellen (bijvoorbeeld in welke sector bevinden de overtredende ondernemingen zich, op welke materies worden de meeste inbreuken gepleegd). Na het opstellen van deze fraudeprofielen kan men de sectoren, ondernemingen en materies bepalen die tijdens de inspecties prioriteit zullen krijgen. Op basis hiervan zullen de inspectiecontroles uitgevoerd worden. Vastgestelde inbreuken worden vervolgens opnieuw opgenomen in het kadaster van onderzoeken waarbij na een feedback naar de fraudeprofielen, nieuwe prioriteitstellingen ontwikkeld kunnen worden. Dit alles verloopt dus in een wederkerend proces waarbij het de betrachting moet zijn om fraudeprofielen en prioriteitstellingen steeds beter te definiëren waardoor, hiermee gepaard gaande, een stijgende efficiënte van inspectie mogelijk wordt gemaakt.

Niet alleen houdt het een iteratief leerproces in om de fraudeurs er uit te pikken, maar ook is het een leerproces om de fraude te detecteren/vast te stellen. Van beide methoden (deductief en inductief) geven wij nu een aantal praktijkvoorbeelden, in België en in het buitenland.

2. Nationale 'good practices' m.b.t. risicoanalyse

In de volgende paragraaf zal een overzicht en korte bespreking gegeven worden over de gehanteerde nationale 'good practices' die betrekking hebben op het uitvoeren van risicoanalyse bij het detecteren van mogelijke frauduleuze inbreuken. De focus hierbij ligt op de gehanteerde methoden in de strijd tegen de sociale en fiscale fraude door de bevoegde inspectiediensten.

2.1 OASIS

OASIS is de afkorting voor 'Organisation Anti-fraude des Services d'inspection Sociale' en biedt de vier grote federale sociale inspectiediensten (RSZ-inspectie, RVA-inspectie, TSW en SI) ondersteuning ter optimalisering van de strijd tegen de sociale fraude. De risicoanalyse via OASIS gebeurt aan de hand van de reeds beschreven eerste deductieve methode. De oorspronkelijke selectie van scenario's en alarmen is er namelijk gekomen door beroep te doen op de ervaringen van de sociaal inspecteurs, georganiseerd in verschillende workshops. Door zich te baseren op de beschreven alarmen binnen OASIS is het de betrachting een zo nauwkeurig mogelijk beeld te krijgen van potentiële 'frauderende' ondernemingen waarvoor één of meerdere knipperlichten afgaan. Het is belangrijk op te merken dat OASIS zich uitsluitend focust op ondernemingen en niet op de betrokken

werknemers. Het opsporen van bijvoorbeeld uitkeringsfraude gepleegd door werklozen die toch actief zijn, is dus niet aan de orde binnen OASIS.¹¹⁸

Momenteel focust OASIS zich op zes sectoren waarvoor alarmen en scenario's zijn opgesteld. Deze zes sectoren zijn: bouw, elektriciteit, metaalbouw, parken en tuinen, schoonmaak en transport. Voor de bouwsector zijn op basis van de workshops momenteel 38 alarmen en 9 scenario's (21 subscenario's)¹¹⁹ gedefinieerd. De alarmen binnen de bouwsector zijn gebaseerd op 141 variabelen afkomstig van verschillende sociale en fiscale databanken. De gehanteerde sociale databanken zijn afkomstig van de RSZ en de RVA. De fiscale databank is afkomstig van de FOD Financiën. In volgende wordt een overzicht gegeven van de gehanteerde sociale en fiscale databanken:

- DIMONA (RSZ);
- DMFA (RSZ);
- Werven en onderaannemers (RSZ);
- CDIE (RSZ);¹²⁰
- Werkgeversrepertorium (RSZ);
- Rekeningen en procedures (RSZ);
- Werkloosheidsdatabank (RVA);
- BTW-databank (FOD Financiën).

Verder ondersteunt OASIS ook het onderzoek en de dossiers. Zo kan binnen OASIS voor een onderneming een 'sociale foto' verkregen worden met relevante informatie over desbetreffende onderneming. De variabelen opgenomen in deze sociale foto laten toe om bepaalde mogelijke fraudekenmerken te toetsen. Men zorgde voor een gebruiksvriendelijke lay-out door de variabelen grafisch voor te stellen. Volgende variabelen zijn hierin opgenomen:

- een grafiek 'schulden-ontvangsten' dat een beeld schetst van de schulden bij de RSZ en de BTW en een overzicht geeft van het omzetcijfer;
- een staafdiagram met een overzicht van het aantal werknemers;
- een staafdiagram met de verdeling bezoldigde dagen – gelijkgestelde dagen;
- taartdiagram met de verdeling bezoldigde dagen – gelijkgestelde dagen per jaar;
- staafdiagram werven 30bis met de verdeling van onderaannemers;
- staafdiagram met overzicht van werven.

¹¹⁸ Dit is uiteraard een kwestie van taakverdeling. Deze uitkeringsfraude wordt in eerste instantie door de RVA zelf opgespoord, ook via 'datamatching' (combinatie van RVA en DIMONA-, DMFA-gegevens bijvoorbeeld).

¹¹⁹ De grote scenario's kunnen onderverdeeld worden in subscenario's die tegelijk ook een bundeling vormen van enkele alarmen.

¹²⁰ Databank geeft de 'kwaliteit' van de werkgever weer: registratie of schulden bij de RSZ of bij het Fonds voor bestaanszekerheid.

2.2 GENESIS en het 'kadaster van onderzoeken'

Daarnaast beschikken de in OASIS betrokken inspectiediensten ook over het GENESIS-platform. Dit is niet alleen een gemeenschappelijk register van lopende (en afgesloten) onderzoeken, maar ook een portaalsite naar diverse andere oorspronkelijke databases.

GENESIS is de afkorting voor 'Gathering Evidences from National Enquiries for Social Inspection Services' en beoogt de informatie-uitwisseling tussen de federale inspectiediensten te bevorderen. Het 'kadaster van onderzoeken' informeert de betrokken inspectiediensten van lopende en afgesloten onderzoek. Het vermijdt overlap maar zorgt ook voor uitwisseling van deze informatie. Het verdere gebruik door de inspecteurs in de praktijk leert evenwel dat de voorbereiding van de dossiers en het benutten van de informatie, steunt op de ervaring en alertheid van inspecteurs om inbreuken op te merken. De vraag is of deze 'expertise' niet zou kunnen 'aangeleerd' worden aan de machine. GENESIS kan beschouwd worden als een portaalsite waarbij verschillende relevante sociale databanken geraadpleegd kunnen worden bij de voorbereiding van inspectieopdrachten. Vraag is of de computer zelf niet de gebruiker attent kan maken op een aantal anomalieën.¹²¹ GENESIS biedt dan ook een sterke efficiëntieverbetering door het feit dat men via een doorklikstelsel verschillende sociale databanken kan raadplegen en hierdoor ook mogelijke nieuwe inbreuken, betrokken frauderende ondernemingen kan ontdekken (dit evenwel op basis van eigen ervaringen daar de inspecteur weet wat hij zoekt in de computer). Zo kan via GENESIS onmiddellijk toegang worden verkregen tot onder meer DIMONA, DMFA, LIMOSA, GOTOT-in, Werkgeversrepertorium, het Rijksregister.

Binnen GENESIS bevindt zich het 'kadaster van onderzoeken' die informatie verstrekt omtrent lopende en afgesloten onderzoeken uitgevoerd door TSW, SI, RSZ-inspectie en RVA-inspectie. De RVA-inspectie heeft er voor geopteerd enkel afgesloten onderzoeken in het 'kadaster van onderzoeken' in te brengen. Het kadaster kan beschouwd worden als een soort van datawarehouse waar de bundeling van onderzoeken van de vier grote federale sociale inspectiediensten plaatsvindt door gebruik te maken van hun interne databanken. Volgende interne databanken worden gehanteerd:

- PEGASIS (SI);
- OMNIS (TSW);
- DBEO (RSZ-inspectie);
- ProMES (RVA-inspectie).

¹²¹ Correcties in de Graydon-databank gebeuren op deze manier: de software geeft de onnauwkeurigheden aan die dan door een medewerker verder dienen te worden uitgeklaard (Interview met E. Van den Broele).

Aan de hand van het 'kadaster van onderzoeken' kan volgende informatie worden achterhaald:

- het referentienummer van het onderzoek;
- de betrokken inspectiedienst;
- de reden van het onderzoek;
- de instantie die om het onderzoek heeft verzocht;
- de datum van opening van het onderzoek;
- de datum van sluiting van het onderzoek;
- de naam en voornaam van de betrokken inspecteur;
- de contactgegevens van de betrokken inspecteur;
- het betrokken gewestelijk kantoor;
- de contactgegevens van het betrokken gewestelijk kantoor;
- de benaming en het adres van de onderzochte werkgever (rechtspersoon);
- de naam en voornaam van de onderzochte werkgever (natuurlijke persoon);
- het INSZ van de onderzochte werkgever (natuurlijke persoon);
- de geboortedatum van de onderzochte werkgever (natuurlijke persoon);
- het geslacht van de onderzochte werkgever (natuurlijke persoon);
- de nationaliteit van de onderzochte werkgever (natuurlijke persoon);
- de wettelijke/reglementaire bepalingen waarop het onderzoek gegrond is;
- het resultaat van het onderzoek.

Vermoedelijk zijn de twee laatste variabelen omtrent het profiel van de werkgever het meest revelerend.

Het gebruik van het 'kadaster van onderzoeken' heeft als operationeel voordeel dat het uitvoeren van 'dubbelonderzoeken' vermeden kan worden daar men perfect weet in welke onderneming recent een inspectie is geweest of nog lopende is.¹²² Op het vlak van risicoanalyse biedt het als voordeel dat het een overzicht geeft van de werkgevers die reeds in het verleden inbreuken op de sociale wetgeving hebben gepleegd. Hierdoor kan men de slechte risico's detecteren en deze in de toekomst verder controleren. Ook kenmerken van inbreukplegende ondernemingen zijn hierbij relevant, daar inzicht kan worden verkregen in de sectoren waar deze ondernemingen actief zijn en in welke materies zij deze inbreuken hebben gepleegd. Dit alles past dan ook in de iteratieve methode van werken. Bij ons weten is er nog geen publiek gedetailleerde analyse beschikbaar van de GENESIS-gegevens.

¹²² Dit is echter niet het geval voor lopende onderzoeken bij de RVA daar enkel afgesloten onderzoeken van de RVA in het 'kadaster van onderzoeken' worden opgenomen. Hierdoor kan de oorspronkelijke doelstelling bij de oprichting van het kadaster, namelijk dubbelonderzoek vermijden, niet volledig gerealiseerd worden. Tegelijk worden de controles uitgevoerd door de regionale sociale inspectiediensten ook niet in het 'kadaster' opgenomen terwijl zij ondermeer controle uitoefenen op de tewerkstelling van buitenlandse werknemers.

2.3 Delphi

Delphi is een nog in ontwikkelend zijnde systeem van de RSZ-Directie Bijzondere Invorderingen, opgestart na de vaststelling dat zich steeds meer grote betaalfraudezaken voordoen (B-dossiers).¹²³ Door gebruik te maken van dit systeem op basis van zijn eigen sociale databanken, wil men deze B-dossiers beter en sneller opvolgen. Het is momenteel dus nog een systeem van automatische rapportering over bepaalde fraudedossiers, maar het zou ook kunnen uitgebouwd worden tot een fraudedetectiesysteem.

Tabel 2.2 Evolutie aantal 'B'-dossiers en gedeerde RSZ-bijdragen in de 'B'-dossiers

	2004	2005	2006	2007
Nieuw gedetecteerde betaalfraude dossiers	485	184	295	196
Gedeerde RSZ-bijdragen in de 'B' dossiers	-	-	34 555 947	13 698 162

Bron: DBI, Jaarverslag 2006-2007

2.4 RVA 'D-base Fraude'

De RVA tracht haar onderzoeken efficiënter en doeltreffender uit te voeren en de strijd tegen de fraude te optimaliseren aan de hand van het strategisch project 'D-Base Fraude'. Dit strategisch project brengt relevante databanken samen en kruist deze om mogelijke cumulaties op te sporen.

Bij de 'DIMONA-listings', tracht men door de gegevens uit de databank 'werkloosheid' van de RVA te vergelijken met de gegevens uit de databank DIMONA van de RSZ, mogelijke cumulaties 'werkloosheid-werk' op het spoor te komen (RVA, Jaarverslag 2007, p. 65). De effectiviteit en efficiëntie van dit kruisen in termen van detectie (zowel betreffende het aantal ontdekte cumulaties als het daar mee gepaard gaande bedrag), kan als positief omschreven worden:

¹²³ 'B-dossiers zijn die ondernemingen die door de multidisciplinaire werkgroep van DBI worden gecategoriseerd als zware betaalfraude op basis van 15 fraude-indicatoren' (DBI, Jaarverslag 2006-2007, p. 9)

Tabel 2.3 Ontdekte cumulaties 'DIMONA-listings'

Jaar	2006	2007
Gecontroleerde dossiers	26 267	26 240
Ontdekte cumulaties	15 120	15 744
Percentage cumulaties t.o.v. gecontroleerde dossiers	56,9%	60%
Bedrag aan cumulaties	12 956 260 euro	9 680 465 euro

Bron: RVA, Jaarverslagen 2006 & 2007

Daarnaast voert de RVA-inspectie onderzoek naar de zelfstandige arbeid bij werkloze loonarbeiders door het kruisen van de 'werkloosheidsdatabank' met de ARZA-databank van de RSVZ. Dit project, opgestart in oktober 2006, vertoont bemoedigende resultaten daar in 2007 een cumulatie van 50% (werkloos en zelfstandig) werd vastgesteld voor een onterecht ontvangen totaalbedrag van 3 168 509 euro (RVA, Jaarverslag 2007, p. 65).

2.5 RVA 'ProMES'

ProMES staat voor 'Productivity Measurement and Enhancement System' en kan worden omschreven als een meet- en beheersinstrument voor het handhavingsbeleid. Hierbij wordt een meting gedaan van de inspanningen en of deze op een effectieve en efficiënte wijze worden uitgevoerd (op het juiste ogenblik, op de juiste plaats en bij de juiste personen). Om de kwaliteit van de onderzoeken te garanderen wordt tevens nagegaan of alles doeltreffend wordt voorbereid en gerapporteerd (qua vorm en inhoud) (RVA, Jaarverslag 2007, p. 65).

Betreffende ProMES zijn negen producten van onderzoeken vastgesteld waarbij elk 'product' een bepaald percentage van tijdsbesteding moet halen. Deze negen 'producten' zijn:

Tabel 2.4 Lijst van controleactiviteiten (producten) binnen de RVA

Producten	Tijdsbesteding
<ol style="list-style-type: none"> 1. De verdere afhandeling van de dossiers mogelijk maken door deblokking 2. Controle van de verklaringen en van het respect van de toekenningsvoorwaarden die leiden tot de betaling van de begunstigde 3. Gerichtte controle op de werksituatie uitgevoerd op vraag van de binnendienst, de hiërarchie van het bureau of de arbeidsauditeurs 4. Spontane controle i.v.m. de werksituatie op individueel initiatief van de controleur 5. Alle vormen van systematische en georganiseerde controleonderzoeken i.v.m. de werksituatie (o.a. OASIS-ateliers) 6. Verschaffen van info 7. Controle van de gezinssituaties 8. Afwerken listings cumulatief 9. De behandeling van de onderzoeken 'erkende dienstenchequeondernemingen' 	

Bron: RVA, Intern document, 2008

2.6 Controlehandleidingen TSW

Op basis van een 'algemene controlehandleiding' wordt weergegeven hoe de organisatie van een onderzoek van begin tot eind op een gestandaardiseerde manier dient te verlopen. Hierdoor tracht men binnen TSW de onderzoeken die op deze wijze kunnen verlopen zo doeltreffend en rendabel mogelijk te laten verlopen. Verschillende fasen binnen het onderzoeksproject worden in de 'algemene controlehandleiding' beschreven: voorbereidingsfase, contactopname, informatie-fase, onderzoeksfase, behandeling vaststellingen, sluiten onderzoek.

Daarnaast stelt TSW onder meer een handleiding 'schoonmaaksector' aan de inspecteurs ter beschikking waarbij een overzicht gegeven wordt van mogelijke vormen van sociale fraude en daaraan te koppelen malafide constructies die binnen deze sector worden opgezet. Daarnaast wordt een gestandaardiseerde werkmethode neergeschreven specifiek van toepassing op de schoonmaaksector.

De handleiding coördinatie van de controle op buitenlandse werkgevers kan in het licht van de controleopdracht van IWSE een grote meerwaarde bieden daar relevante wetgeving en werkmethodes aan bod komen.

2.7 BTW-datamining

De techniek van datamining wordt binnen de FOD Financiën sinds enkele jaren toegepast in het streven 'frauderende' BTW-plichtigen op het spoor te komen betreffende het plegen van BTW-fraude, daar het onmogelijk is om alle belastingplichtigen grondig te controleren en men toch een zo doeltreffend mogelijke selec-

tie wil maken (Entiteit Belastingen en Invordering, Activiteitenverslag 2006, p. 30). Reeds verschillende iteraties (herhaalde verbeteringen van de datamining) hebben plaatsgevonden waarbij de resultaten inzake het aantal ontdekte inbreuken alsook het met de inbreuken gepaard gaand bedrag, een indicator kunnen zijn over het bereikte succes. Het belang van datamining bij het opsporen van BTW-fraude wordt eveneens onderstreept door het feit dat 40% van de controlecapaciteit van de controlecentra binnen het AOIF hieraan wordt besteed.

De eerste iteratie baseerde zich op de gegevens van de kwartaalaangevers voor 2002. Op basis van 12 024 uitgevoerde controles gebaseerd op deze eerste iteratie werd voor een totaal bedrag van 67 245 935 euro aan belastingen geïnd. 23,36% van de controles uitgevoerd op basis van de eerste iteratie leverde een positief resultaat op.

Bij de totstandkoming van de tweede iteratie werden enkele aanpassingen uitgevoerd, gebaseerd op vastgestelde tekortkomingen van de eerste iteratie. Vooreerst werd zowel met de maand- als de kwartaalaangevers rekening gehouden, waardoor een extensievere groep van belastingplichtigen in aanmerking werd genomen, gebaseerd op zowel historische gegevens als gegevens voor 2003. Daarnaast werd de gehanteerde methodologie gewijzigd t.o.v. de eerste iteratie, waarbij nu de 'decision tree'-methode gehanteerd werd. 9 groepen werden gedefinieerd met de bedoeling om de BTW-plichtigen met gelijkaardige kenmerken te groeperen en de specifieke fraudeprofielen gemakkelijker af te bakenen. Het ging hier om 7 sectoren (horeca, detailhandel, groothandel, garagehouders, industrie, diensten (ICT en consultancy) en bouw) en 2 thema's (partiële BTW-plichtigen, bedrijven met een laag omzetcijfer). In totaal werden 13 948 BTW-plichtigen gecontroleerd wat een bedrag opleverde van 87 959 330 euro.

Eind 2006 werd de derde iteratie van de datamining (gebaseerd op gegevens van 2004) opgestart welke verder doorliep in 2007. De gehanteerde methodologie uit de tweede iteratie werd overgenomen daar bij de opstart de resultaten van de tweede iteratie nog niet volledig en definitief beschikbaar waren. In totaal werden 12 875 dossiers gecontroleerd.

De vierde iteratie is gebaseerd op de aangiften van 2005 waarbij de controles uitgevoerd zullen worden in de loop van 2008.

Ondertussen zit men reeds aan de vijfde en zesde iteratie, waarbij feedback uit de tweede iteratie gebruikt zal worden voor de modelvorming van de vijfde iteratie. Een nieuw segment zal hierbij opgenomen worden, namelijk 'grote ondernemingen' (14 485 ondernemingen waarvan het omzetcijfer groter is dan 5 000 000 euro) en tegelijk zal de steekproef bij de andere segmenten aangepast worden. Hierbij zal men rekening houden met de nieuwe NACE-codes, ingevoerd op 1 januari 2008.

In 2006 leverde de datamining 218,3 miljoen euro op. Voor 2007 daalde dit bedrag tot 204,37 miljoen euro.¹²⁴

2.8 De ontwikkeling van een kadaster binnen LIMOSA

Zoals reeds gesteld kunnen de onderdanen uit de nieuwe EU-lidstaten nog geen gebruik maken van het vrij verkeer van werknemers en dienen zij over een arbeidskaart B te beschikken voor de tewerkstelling in knelpuntberoepen. Deze bepaling treedt uiterlijk buiten werking op 1 mei 2009 of vroeger wanneer voldaan is aan vier voorwaarden:

- de voorafgaandelijke registratie van alle grensoverschrijdende tewerkstelling (LIMOSA);
- de hoofdelijke aansprakelijkheid van de hoofdaannemers of opdrachtgevers voor de naleving van de loons- en arbeidsvoorwaarden van ter beschikking gestelde buitenlandse werknemers;
- een samenwerkingsprotocol tussen de verschillende inspectiediensten met het oog op de bestrijding van misbruiken bij de tewerkstelling van buitenlandse arbeidskrachten;
- een vorderingsrecht voor de werknemersorganisaties en voor buitenlandse werknemers bij de Belgische rechtbanken teneinde de rechten van de buitenlandse werknemers die in België worden of werden tewerkgesteld, te waarborgen.¹²⁵

De ontwikkeling van LIMOSA is dus één van de vier voorwaarden waaraan moet voldaan worden opdat het vrij verkeer van werknemers uit de nieuwe EU-lidstaten naar België vóór 1 mei 2009 een feit kan zijn.

LIMOSA wordt ingevoerd in drie fasen waarbij de eerste fase reeds in werking is gesteld sinds 1 april 2007 door te voorzien in een veralgemeende meldingsplicht. 'Op basis van de melding kunnen preventief de verstrekte gegevens alsook andere vereisten gecheckt worden, doch een controle achteraf blijft meestal noodzakelijk. Het doel van de melding is echter ook om de sociale inspectiediensten te helpen risico-evaluaties op te stellen en om de inspectiecapaciteit gericht in te zetten' (Buelens, 2007b, p. 476).

¹²⁴ 'Strijd tegen fiscale fraude bracht vorig jaar 590 miljoen op', *De Standaard*, 6 juni 2008, Brussel, www.standaard.be

¹²⁵ Art. 3, KB van 24 april 2006 tot wijziging van het koninklijk besluit van 9 juni 1999 houdende uitvoering van de wet van 30 april 1999 betreffende de tewerkstelling van buitenlandse werknemers, naar aanleiding van de verlenging van de overgangbepalingen die werden ingevoerd bij de toetreding van nieuwe lidstaten tot de Europese Unie.

In de tweede fase zal overgegaan worden tot de oprichting van een centraal kadaster en in een derde fase zal een uniek elektronisch kadaster worden geopend.

In volgende gaan we in op de tweede fase van het LIMOSA-project, namelijk de oprichting van een centraal kadaster, daar zich een belangrijke opportuniteit tot risicoanalyse voordoet. Het centraal kadaster moet de fragmentaire informatie omtrent buitenlandse tewerkstelling in België op één enkel punt samenbrengen (Deridder et al., 2007, p. 125). Hierbij zullen gegevens van de meldingsplicht via het centraal kadaster ter beschikking worden gesteld aan de betrokken sociale inspectiediensten en aan de bij het project betrokken diensten, die naargelang hun bevoegdheden, opdrachten en prioriteiten hiervan gebruik kunnen maken (Ibid.). De meldingen zullen worden aangevuld met andere databanken afkomstig van de respectieve federale, gemeenschaps- en gewestelijke diensten. Het gaat hier om gegevens inzake arbeidskaarten, beroepskaarten, verblijfsvergunningen, GOTOT-in.

Echter dient opgemerkt te worden dat 'het kadaster de functie van een informatieverzamelpunt heeft en niet automatisch niet-conforme situaties aan de bevoegde diensten signaleert, m.a.w. het is aan de bevoegde diensten om er de nodige informatie uit op te vragen' (Deridder et al., 2007, p. 125). Men mag echter niet blind zijn voor de opportuniteiten die dit kadaster biedt, met name het kruisen van databanken om zo risico's te gaan detecteren. Zo kan het voor IWSE heel interessant zijn om verblijfsvergunningen te gaan kruisen met arbeidskaarten.

Aan het LIMOSA kadaster wordt in de strijd tegen de grensoverschrijdende sociale fraude veel belang gehecht door het College voor de strijd tegen de sociale fraude, daar het actieplan 2008-2009 stelt dat 'de acties tot bestrijding van grensoverschrijdende fraude aan de hand van de gegevens beschikbaar in het LIMOSA kadaster zullen worden geoptimaliseerd' (College voor de strijd tegen de sociale en fiscale fraude, 2008, p. 70).

2.9 Graydon nv

Bij diverse inspectiediensten op federaal en Gewestelijk niveau wordt er verwezen naar het belang van bedrijfseconomische informatie in de datamining bijvoorbeeld op gegevens uit de jaarrekening, en identificatiegegevens omtrent zaakvoerders en beheerders van vennootschappen. Men verwijst hiervoor naar informatie opgevraagd bij Balanscentrale, Graydon nv, en Euro DB.

Wij bekijken bij wijze van voorbeeld de informatie beschikbaar bij GRAYDON. Graydon is gespecialiseerd in verzameling en verspreiding van bedrijfsinformatie op commerciële basis. De onderneming met hoofdzetel in Antwerpen is een bedrijf van 140 werknemers die een aanzienlijke financieel juridische databank

over de Belgische ondernemingen heeft samengebracht op basis van publiek beschikbare informatie. Een deel van het personeel heeft overigens een commerciële functie met het werven en onderhouden van de klantrelaties. Een 40-tal personen houden zich dag in dag uit bezig met het aanvullen en aftoetsen van deze informatie.

De activiteiten concentreren zich rond twee domeinen van informatieverzameling en verspreiding aan de ene kant en risicoanalyse of falingspredictie aan de andere kant. Een belangrijk element in de bedrijfsinformatie is immers een beoordeling van de kredietwaardigheid van een onderneming.

2.9.1 Informatieverzameling en verspreiding

Men is enerzijds een bibliotheek of leverancier van data waaruit men kan putten voor punctuele informatievragen over ondernemingen. Ook de kredietwaardigheid wordt beoordeeld. Dit bespreken wij in volgende punt. Deze informatie biedt de klant (van particulieren, ondernemingen, banken, overheden) niet alleen informatie over de handelspartners, maar kan ook voor de marketing worden ingezet. Zo kan een bedrijf zijn klantenbestand overmaken en een profiel vragen van zijn klanten en dit vergelijken met de rest van de sector, en dus het profiel van die andere klanten die men niet heeft bekomen. Op die manier wordt het een prospectieoefening voor een bedrijf, dat dan verder kan selecteren op een bepaald segment.

Op het vlak van de informatieverzameling en combinatie kunnen enkele belangrijke lessen getrokken worden voor ook de werkwijze van sociale inspecties.

2.9.1.1 TINA 'There is no alternative'

Indien we allerlei informatie ter beschikking willen krijgen op geautomatiseerde basis is er geen alternatief behalve het te ... informatiseren. Veel informatie is immers niet centraal of geautomatiseerd beschikbaar maar moet geplukt worden uit diverse bronnen. Een pool van medewerkers screent dagelijks diverse bronnen, gaande van bijlagen in het Belgisch Staatsblad, de rol van handelsrechtbanken, tot overlijdensberichten en fait divers in lokale kranten.

2.9.1.2 Men valoriseert officiële informatie

Opmerkelijk is dat deze informatie waarop men soms wel terugvalt officiële bronnen zijn, als vonnissen van rechtbanken (griffie). Maar die zijn blijkbaar toch niet voldoende gestandaardiseerd en automatisch beschikbaar. Dagvaardigingen RSZ, dagvaardiging Fonds Bestaanszekerheid Zelfstandigen zijn nog andere voorbeelden. Hiervoor wordt men een quasi officiële bron die soms sneller en soms een

unieke bron wordt (monopolie van dit soort van informatie). Informatie wordt rechtstreeks afgeschreven van de Rol in de Handelsrechtbanken. Informatie komt ook van advocaten, notarissen, gerechtsdeurwaarders.

Een 'Handelsrapport' bijvoorbeeld voor een onderneming geeft naast ondernemingsnummers, het/de vestigingsnummer(s) (een voorbeeld illustreert dat de KBO andere informatie oplevert dan de informatie die rechtstreeks van de onderneming komt), de historie van de onderneming zoals kan opgemaakt uit publicaties in de bijlagen in het Belgisch Staatsblad, de bedrijfsleiders, de activiteiten (NACE-codes volgens KBO, BTW-registratie, RSZ-registratie, eigen mededeling en bijlagen in het Belgisch Staatsblad; niets garandeert dat deze activiteitcodes dezelfde zijn; merk ook op dat Graydon een 7-cijfersindeling gebruikt), ook gegevens over personeel op basis jaarrekening, financiële situatie, betalingsgedrag en situatie van faillissement of gerechtelijk akkoord, incassodossiers, vervallen schulden bij RSZ en Fiscus op basis toelichting jaarrekening, afvaardiging RSZ, Fonds voor bestaanszekerheid, Sociaal Verzekeringsfonds voor Zelfstandigen, index jaarrekening met de publicatiehistoriek en de cijfers zelf, de kwaliteit van de jaarrekening en revisoraal verslag, de aandeelhoudersstructuur en de participaties, een eigen enquête over de identiteit kaderleden, een FITO®-meter op basis van het model ontwikkeld door Prof. Dr. Hubert Ooghe, met evolutie in de tijd (vijf jaar) en vergelijking op diverse dimensies met een sectorprofiel (op basis van de NACE-codes) en ten slotte een financiële analyse. De basisgegevens van de jaarrekening en de sociale balans worden meegegeven.

Merk op dat de sociale balans een opmerkelijk groot detail bevat over de omvang en de wijzigingen in de werkgelegenheid, de structuur, het gebruik van diverse regimes bij banenplannen en bijdrageverminderingen. In welke mate wordt deze informatie door de sociale inspecties gebruikt/is zij bruikbaar/wordt zij afgetoetst tegenover de jaarrekening en waarom is de Balanscentrale zo ontoegankelijk voor de sociale inspecties

2.9.1.3 En men doet dit zelfs beter dan de overheid

Zo constateert men bij KBO tal van fouten. Graydon lukt er in deze fouten te reduceren en geeft overigens aan zijn klanten de 'correcte' (door hen gecorrigeerde) en de officiële gegevens. Vraag kan natuurlijk gesteld waarom de officiële gegevens nooit worden gecorrigeerd met deze verificaties.

Falingspredictie gebeurt op jaarrekeningen die minstens 6 maand oud zijn. Faillissementen komen pas laat in het Belgisch Staatsblad of nooit, zodat het vroeg registreren via de griffies van de rechtbanken sneller betere informatie oplevert. Merk trouwens op dat deze informatie van rechtbanken niet erg uniform wordt aangeleverd.

2.9.1.4 *Het verleden gaat inderdaad niet voorbij*¹²⁶

Teruggaan in de tijd loont. Graydon nv is geleidelijk aan ook informatie van vroegere jaren aan het informatiseren. Bij falingspredictie blijkt het feit dat bestuurders/zaakvoerders in het verleden betrokken waren bij een faillissement, de kans verhoogt dat men ook in de toekomst in faling gaat.

2.9.1.5 *Overdaad schaadt niet*

De informatie die men verzamelt is soms detaillistisch, gaande van overlijdensberichten van personen en 'faits divers' in de lokale nieuwsbladen. Een meer structureel voorbeeld is dat men de sectorindeling (NACE-indeling) die officieel (NACE-BEL) op decimale classificatie is die tot op 5 cijfers gaat, uitbreidt tot zeven cijfers. Internationaal bestaat de indeling zelfs maar tot vier cijfers en de internationale statistische instanties achten dit voldoende. Onze eigen onderzoekservaring leerde ons regelmatig dat een nog verfijndere indeling nodig is, wat hier bevestigd wordt vanuit de private ervaring. Deze indeling moet ook correct zijn, wat niet zo eenvoudig blijkt te realiseren. Zo signaleert men ons bij de sociale inspecties dat men soms een lijst laat trekken op basis van de NACE-code voor controle van bedrijven die een bepaalde economische activiteit uitoefenen en dan blijkt dit niet te kloppen met de realiteit.

Graydon nv constateerde overigens de problemen van het gebrek aan uniforme sectorindelingen, zodat in de ondernemingsprofielen die zij opstelt niet minder dan 3 indelingen worden gegeven, in plaats van dat er één betrouwbare en unieke sectorindeling (bijvoorbeeld van de KBO) zou worden gegeven. Werk aan de winkel voor KBO en KSZ?

2.9.1.6 *Megadatabanken zijn beheersbaar*

Graydon koppelt in zijn eigen bestanden alle mogelijke informatie, komende uit verschillende bronnen. Weliswaar is dit niet de mega-informatie van de fiscus of de diverse instanties van de sociale zekerheid, maar toch beschikt men over informatie voor 400 000 ondernemingen.

Megadatabanken zijn verzoenbaar met de wetgeving op de privacy. Met werkt enkel met publiek beschikbaar of ooit publiekgemaakte informatie. De informatie die verzameld wordt is deze die over 'mandatarissen' en mandaten gaat. Dit vermijdt dat men in conflict zou zijn met de wetgeving op de privacy (van natuurlijke personen).

¹²⁶ Naar de titel van een boek van Luc Huyse, *Alles gaat voorbij behalve het verleden*, 2006.

2.9.2 Falingspredictie en risicoanalyse

Eind 2007 was informatie bruikbaar voor 404 264 actieve ondernemingen met een vennootschapsvorm die in aanmerking kwam voor faling. Een selectie van alar-men werd beschreven in een recent overzicht voor de Unie der Rechters in Han-delszaken (Van den Broele, 2008). Een 13-tal enkelvoudige of samengestelde alar-men of 'knipperlichten' werden geselecteerd op basis van elementen die 'objectief en onweerlegbaar' vast te stellen waren. Een rechtbank van koophandel verwacht immers dergelijke objectieve gronden. Elementen worden genomen uit ofwel de jaarrekening ofwel 'signalen' die een duidelijke rechtsgrond hebben (dagvaardiging RSZ, protesten op wissels). De voor de handelsrechtbanken weerhouden alar-men waren deels gebaseerd op de jaarrekening (ook het niet publiceren van de jaarrekening de voorbije 24 maanden bleek een opvallende voorspellende kracht te hebben), maar daarnaast waren er ook alar-men op basis van 'vervallen schulden Fiscus en RSZ', 'dagvaardiging RSZ, het Fonds voor bestaanszekerheid en het Sociaal Verzekeringsfonds voor zelfstandigen in de jongste zes maanden', protes-ten op wisselbrieven, en een eigen Graydon Sociale score gebaseerd op elementen van de sociale balans, en 'dagvaardiging RSZ, het Fonds voor bestaanszekerheid en het sociaal verzekeringsfonds voor zelfstandigen' die meer dan 6 maand oud zijn.

Onderstaande tabel geeft voor het jongste jaar het voorkomen van deze alar-men weer bij de actieve ondernemingen, en bij de falende ondernemingen en de kans dat een onderneming dit alarm vertoont, ook werkelijk failliet ging. De studie toont onder meer aan dat een aantal alar-men uit de jaarrekening niet de grootste voorspellende waarde hebben. Andere alar-men zijn soms veel selectiever maar komen ook blijkbaar zeldzamer voor. In die zin hebben beide soorten alar-men hun betekenis. Diegene met minder grote selectiviteit kan als 'early warning system' gehanteerd worden. Men wordt gewaarschuwd voor mogelijke problemen, waar-door men 'alerter' kan zijn, zonder dat het risico zich werkelijk materialiseert. De andere alar-men komen voor in een meer acute fase.

Tabel 2.5 Alarmwaarden van een aantal knipperlichten gehanteerd door Graydon nv, 2007

Alarm 2007	Één fail. per ... aantal ondernemingen	% bij faillierende ondernemingen	% bij actieve ondernemingen
Liquiditeit < 0,5	44,1	23,7	15,5
Algemene schuldgraad > 100%	34,1	22,4	11,3
Rentabiliteit 2 jaar negatief	28,7	21,7	9,2
Eigen vermogen <50% kapitaal	28,1	43	17,7
Vervallen schuld Fiscus of RSZ	12,6	0,5	0,1
Dagvaardiging RSZ	11,7	13,6	2,2
Fito®-meter sterk negatief	9,5	12,1	1,6
Geen publicatie jaarrekening 24 maand	9	44,5	5,4
Basislimietbedrag negatief	8,2	26,6	2,9
Bestuurder in ander faillissement	8	19,7	2,1
Protesten op wisselbrieven	3,9	9	0,4
Graydon Sociale Score sterk negatief	3,1	20,5	0,7

Bron: Van den Broele (2008), p. 9

Interessant in de boven geciteerde studie is ook de bruikbaarheid voor het preventief beleid van de Kamers van Handelonderzoek en voor de evaluatie van het 'handhavingsbeleid'. Met name kon er per arrondissement en over de tijd een relatie worden gelegd tussen de score op de diverse alarmen en het aantal uitgesproken faillissementen. Sommige arrondissementen gaan meer of minder faillissementen uitspreken in verhouding tot de waargenomen risicograad ...hetzij omdat zij minder streng zijn, hetzij omdat zij 'meer de nadruk leggen op het redden van ondernemingen in moeilijkheden' (Van den Broele, p. 30). Maar ook omdat, naast objectieve informatie die te vinden kan zijn in dergelijke handelsinformatie 'de handelsrechters zich eveneens en vooral laten leiden door andere overwegingen: het gesprek met de betrokkenen, de impact op de werkgelegenheid, de mogelijke schade aan het economische weefsel ...' (Ibid., p. 31).

De informatie wordt 'aangerijkt' met falingspredictie en kredietscores. Voor de falingsanalyse worden de financiële ratio's voorgesteld door Prof. Ooghe waarvoor men de licentie heeft, gebruikt.

De informatie wordt zowel op een actieve (telkens zich nieuwe feiten voordoen worden zij ter kennis gebracht van een klant) als een passieve (vraag van een klant om een kredietwaardigheidanalyse te krijgen voor een bepaalde persoon) aangeboden.

Men organiseert ook eigen bevragingen (Graydon beschikt overigens over een eigen 'call centrum' dat voor zijn eigen verificaties wordt ingezet, maar ook voor zijn eigen bevragingen en ook voor bevraging en voor rekening van derden kan worden ingezet).

Men heeft voor 7 000 bedrijven een lijst van de economische entiteiten, die men koppelt aan het ondernemingsnummer. Dit kan een interessant gegeven zijn voor fraudedetectie en opvolging. Tegenstrijdigheden worden in het relationeel informatiebestand automatisch opgemerkt en het personeel wordt door de computer 'geïnstreerd' om de nodige verificaties te doen, wat de doelmatigheid ten goede komt.

Falingspredictie wordt ook door de Vlaamse overheid georganiseerd in het kader van haar preventief bedrijfsbeleid. Vraag is overigens in welke mate de overheid hier gebruik van of moet maken, bijvoorbeeld in het aanreiken van ondersteuning in het kader van een preventief beleid.

De falingspredictie gebeurt op basis van de jaarrekeningen zoals blijkt uit de toepassing van de licentie die men heeft op het model van Ooghe. Maar er zijn intern betere indicatoren dan de financiële. Het verleden van mandaathouders, zoals men dit jaren kan volgen, kan een voorspellende waarde hebben.

Niets belet ook om de informatie van Graydon (of van andere bronnen over de financiële relaties, want die zijn immers publiek en te verkrijgen via de Nationale Bank of via Bel First) te gebruiken. Financiële instellingen gebruiken de informatie vermoedelijk aangerijkt met hun eigen informatie.

2.9.3 Lessen voor de overheden.

De werkwijze van deze private onderneming is voorbeeldig voor de overheid van het belang van informatie, gekoppelde informatie en finaal 'intelligence'.

De omvang van de onderneming maakt het ook haalbaar en betaalbaar. Elke burger kan overigens tegen betaling bij dit informatiebedrijf deze informatie kopen.

Graydon is onderdeel van een internationaal netwerk, en kan op basis van de voorwaarden voor externen overigens de informatie ook bekomen bij haar partners.

Graydon heeft het gevoel dat men aan de grens is gekomen van het exploiteren van wat publiek beschikbaar is aan informatie. Een overheid kan verder gaan met de informatie die niet publiek beschikbaar mag komen.

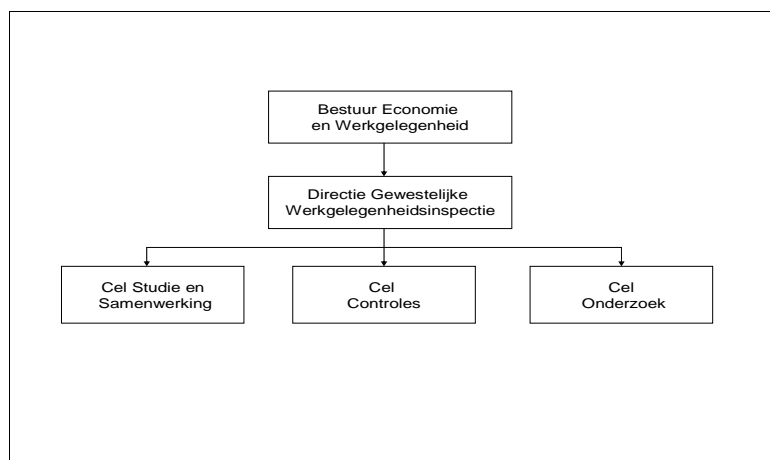
De informatie voor fraude en faling loopt zeker parallel. Faillissement kan de weg zijn om sociale en fiscale fraude te organiseren, maar dreigende bedrijfseconomische falen kan ook fraude uitlokken om ze te vermijden, onverschillig of die bedrijfseconomische falen nu dreigt om interne (eigen aan het bedrijf of zijn beheer) reden is of externe reden (eigen aan de sector, de conjunctuur). Waar concurrentie hoog is tot deloyaal kan men vlugger fraude tegenkomen.

Merk op dat de troef van de informatie zowel bestaat in de tijdigheid, de 'actuele toestand van de individuele vennootschap of eenmanszaak' (Ibid., p. 4) als het langere termijnperspectief: 'Nu ruim 27 jaar onderhoudt en voedt Graydon Belgium nv een databank waarin elke in België gevestigde economische entiteit, drager van een ondernemingsnummer, wordt teruggevonden' (Ibid., p. 4).

Heel wat informatie die Graydon nv valoriseert is officieel beschikbare informatie. De vraag kan gesteld worden waarom de overheid die niet sneller voor eigen gebruik heeft beschikbaar gemaakt. Maar beter laat dan nooit.

3. Vergelijking met andere regionale sociale inspecties

3.1 Inspectie Brussel: Directie Gewestelijke Werkgelegenheidsinspectie



Bron: BEW, Jaarverslag 2006

Figuur 2.6 Organogram BEW - GWI

De Directie Gewestelijke Werkgelegenheidsinspectie (GWI) heeft via een beslissing van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering 14 bijkomende personeelsleden in dienst kunnen nemen tussen de periode november 2005 tot april 2006. Hierbij diende men evenals de IWSE deze nieuwe personeelsleden zo doelgericht mogelijk in te zetten op basis van nieuw geformuleerde doelstellingen:

- een beter evenwicht trachten te verzekeren tussen het repressief optreden en de preventieve en informatieve doelstellingen van de controles;
- zich meer toeleggen op de strijd tegen andere vormen van sociale fraude dan deze die betrekking heeft op de tewerkstelling van buitenlandse werknemers;
- de controles zodanig te richten dat werkgevers worden aangespoord om (Brusselse) werkzoekenden tewerk te stellen.

Daarnaast dient er extra aandacht besteed te worden aan de controle van de taxi-sector, een doelstelling geformuleerd door de Brusselse Hoofdstedelijke Regering (BEW, Jaarverslag 2006, p. 53).

De Gewestelijke Werkgelegenheidsinspectie ziet toe op de toepassing van twee wetgevingen, namelijk de wet van 30 april 1999 betreffende de tewerkstelling van buitenlandse werknemers en haar uitvoeringsbesluit van 9 juni 1999; en de ordonnantie van 26 juni 2003 betreffende het gemengd beheer van de arbeidsmarkt in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en haar uitvoeringsbesluit van 15 april 2004.¹²⁷

Voor de controle op de tewerkstelling van vreemde werknemers worden binnen GWI drie cellen gedefinieerd (BEW, Jaarverslag 2006, p. 54):

- de cel ‘Onderzoek’ die voorafgaandelijke controle uitoefent bij de aflevering van een arbeidskaart B of de hernieuwing hiervan, alsook onderzoek om na te gaan of de afgiftevereisten zijn nageleefd;¹²⁸
- de cel ‘Controle’ die spontane controles zal uitoefenen bij ondernemingen en particulieren om na te gaan of de reglementering inzake de tewerkstelling van vreemde werknemers wel gevolgd wordt. Hierbij heeft men zowel een inlichtende als repressieve functie;
- de cel ‘Studie en Samenwerking’.

In het jaarrapport wordt er evenwel op gewezen dat ‘het werk van de drie cellen niet volledig gescheiden verloopt’ (BEW, Jaarverslag 2006, p. 54).¹²⁹

Ongeveer 90% van de controletijd is verbonden met de tewerkstelling van buitenlandse arbeidskrachten (24 van de 29 personeelsleden gaan op het ‘terrein’). Het gros van deze controles noemt men repressieve controles, met de bedoeling inbreuken vast te stellen en te beteugelen. Daarnaast wordt elke equipe van inspecteurs gevraagd om twee halve dagen per maand (5 à 10% van de arbeidstijd) te besteden aan preventieve optredens, onder meer via de systematische bezoeken aan handelswijken om onderneming per onderneming te informeren over de regelgeving.

¹²⁷ ‘In het kader van deze ordonnantie voert de Gewestelijke Werkgelegenheidsinspectie onderzoeken uit, voorafgaandelijk aan de toekenning van de erkenning van een privé-tewerkstellingsagentschap (uitzendarbeid, selectie en werving, plaatsing, outplacement, ...); zij gaat na of de toekenningsvoorwaarden voor de erkenning daadwerkelijk worden gerespecteerd’.

¹²⁸ Vragen van controle op nog af te leveren arbeidskaarten B of de hernieuwing hiervan, worden gesteld door de Directie Werkgelegenheidsbeleid en Meerwaardeneconomie. Het komt ons voor dat de cel ‘Onderzoek’ te vergelijken is met de gevraagde controles van het Vlaams Subsidieagentschap die vervolgens door IWSE worden uitgevoerd.

¹²⁹ Hierdoor ook dat er geen opsplitsing wordt gemaakt van aantal controles uitgevoerd door elke cel.

Er is een systeem uitgewerkt dat boordtabellen en een 'balanced scorecard' oplevert per medewerker en onderzoeksceel, en op het niveau van de organisatie. Tevens is het een systeem voor de dossieropvolging. Elementen uit de 'balanced scorecard' komen terug in het operationeel plan.

De beschikbaarheid van geïnformatiseerde databanken is uiteraard deze van arbeidskaarten zelf van de dienst Migratie, het Rijksregister, soms vraagt men via andere sociale inspectiediensten informatie aan. Een private bron is Euro DB,¹³⁰ een private onderneming die o.m. juridische en economische bedrijfsinformatie geeft (handelsregister, beheerders, jaarrekeningen, ...). Soms worden ad hoc bronnen aangesproken, bijvoorbeeld door informatie in te winnen bij bedrijfsfederaties, of meer recent bij de Gemeentebesturen omtrent aanvragen voor bijvoorbeeld bepaald type activiteiten.

De behoefte wordt aangevoeld om DIMONA en LIMOSA te bekomen, wat zou kunnen gebeuren via verdere afspraken over GENESIS(-light?). De klemtoon op zwartwerk van buitenlandse arbeidskrachten maakt ook OASIS relevant, maar er is wel twijfel hoe ruim men deze data-uitwisseling moet zien.

Een problematisch fenomeen is de toenemende vorm van schijnzelfstandigheid waar juridisch moeilijker en moeilijker tegen op te treden is. Ook is er behoefte om meer betrokken te worden bij de problemen van mensenhandel.

De risicoanalyse is niet geëxpliciteerd. Wel zijn er een aantal elementen waar men wenst mee rekening te houden: de selectie van prioritaire sectoren, soms op vraag van de Regering, soms op basis van eigen keuze; de wens om in alle gemeenten minstens per kwartaal een preventief onderzoek te verrichten. Daarnaast zijn er de onderzoeken op vraag van de dienst Migratie of van het arbeidsauditoraat. Signalen voor verder onderzoek kunnen de lijst zijn van geweigerde arbeidskaarten, ook de ex post controle van arbeidskaarten voor knelpuntberoepen toont aan dat deze niet altijd worden gebruikt voor het beroep dat via de arbeidskaart was aangevraagd. Maar ook dit is moeilijk te beteugelen.

Door de minieme periode aan controle mogelijk bij de aflevering van een arbeidsvergunning in een knelpuntberoep zijn de GWI en de Directie Werkgelegenheidsbeleid en Meerwaardeneconomie overeengekomen dat de GWI op redelijk systematische wijze een ex-postcontrole uitvoert bij een werkgever die zo een arbeidsvergunning bekomen heeft (Jaarverslag 2006, p. 54). Voornamelijk zal hierbij gecontroleerd worden of de werknemer in dienst wel effectief het knelpuntberoep uitoefent waarvoor een arbeidskaart B bekomen werd.

¹³⁰ Nu Coface Services Belgium en vergelijkbaar met Graydon nv dat wij hierboven beschreven. Zie www.eurodb.be.

Zoals reeds werd opgemerkt kunnen spontane controles zowel een preventieve als een repressieve functie worden toebedeeld. Repressieve controles vinden voornamelijk plaats op basis van waarnemingen en opsporingen door de personeelsleden van de GWI zelf, informatie verstrekt door de politie, klachten en inlichtingen vanwege andere sociale en fiscale inspectiediensten, kanttekeningen vanwege het Arbeidsauditoraat (BEW, Jaarverslag 2006, p. 55). Bij het uitvoeren van deze repressieve controles was er in 2006 een sterke aandacht voor de bestrijding van schijnzelfstandigheid.

Inzake de organisatie bij deze repressieve acties wordt in het Jaarverslag het volgende opgemerkt: 'Er dient opgemerkt te worden dat in de loop der jaren steeds meer en meer controles plaatsvinden in een gespannen sfeer. Dit brengt de GWI ertoe om met grotere teams te werken (drie of zelfs vier inspecteurs) en om meer systematisch een beroep te doen op de politiediensten. Dit heeft natuurlijk een impact op het aantal controles dat jaarlijks kan worden georganiseerd' (BEW, Jaarverslag 2006, p. 55). Vanuit dit oogpunt kan deelname aan AC-acties alleen maar gestimuleerd worden daar meerdere inspecteurs mee op het terrein gaan en worden ondersteund door de politie.

Preventieve controles hebben voornamelijk tot doel 'het begaan van overtredingen te voorkomen, aan de werkgevers te tonen dat er wel degelijk controles plaatsvinden, werkgevers informeren wat ze moeten doen om op wettelijke wijze Belgen en buitenlanders in dienst te nemen' (Ibid., p. 56). Tijdens deze preventieve controles worden alle delen van de arbeidsplaats en de documenten van alle aanwezige personen gecontroleerd, ten einde te streven naar een zo volledig mogelijke controle (Ibid.).

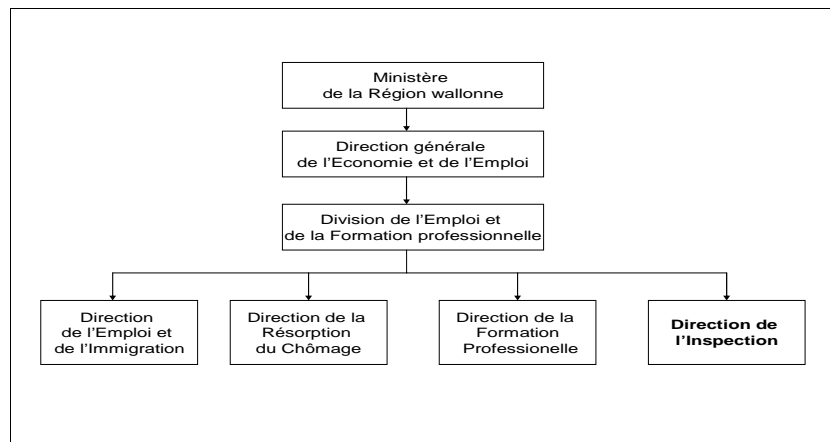
Tabel 2.6 Aantal uitgevoerde controles en behandeling (2006)

Totaal aantal uitgevoerde controles	1 775	100%
* repressieve controles	1 339	75,4%
* preventieve controles	436	24,6%
Controles die aanleiding gaven tot het openen van een dossier	625	35,2% (t.o.v. totaal aantal uitgevoerde controles)
n.a.v. een repressieve controle	611	45,6% (t.o.v. totaal aantal repressieve controles)
n.a.v. een preventieve controle	14	3,2% (t.o.v. totaal aantal preventieve controles)
In de 576 behandelde dossiers werden volgende handelingen gesteld:		
* proces-verbaal	330	57,3%
* rapport voor arbeidsauditeur	249	43,2%
* kennisgeving van een verwittiging of een termijn om zich in orde te stellen	31	5,4%
* doorsturen naar andere diensten	233	40,5%

Bron: Op basis van gegevens Jaarverslag BEW (2007)

Binnen de AC's hebben de inspecteurs van de GWI in 2006 meegewerkt aan 12 grootscheepse acties, waarbij steeds 4 of 5 inspecteurs per actie werden ingezet. Daarnaast wordt er ook bilateraal samengewerkt met voornamelijk de politie, de RVA-inspectie en de SI. Ook zetelt de directeur van de GWI in de Algemene Raad binnen SIOD (BEW, Jaarverslag 2006, p. 59).

3.2 Inspectie Wallonië: Direction de l'Inspection



Bron: SIOD, Activiteitenverslag 2005

Figuur 2.7 Organogram Division de l'Emploi et de la Formation professionnelle

De inspectiedienst stelt zich als missie: 'd'informer, d'aider et conseiller les employeurs, les travailleurs et les stagiaires qui bénéficient des autorisations et dispositifs d'aide gérés par la Division de l'Emploi et de la Formation professionnelle' (DGEE, Rapport d'activités, p. 82).

De inspectiedienst bestaat uit een centrale dienst en 3 regionale diensten (Luik, Namen en Bergen).

Het Jaarverslag 2005 geeft enige informatie over de verdeling van de werktijd/werklast. Samen met de bestaande van de drie gewestelijke diensten bestaat de dienst uit een 40-tal personen.

De inspectiedienst is bevoegd voor de controles op het terrein voor de drie andere diensten, te weten 'Direction de l'Emploi et de l'Immigration', 'Direction de la Résorption du Chômage' en de 'Direction de la Formation Professionnelle' (met onder meer projecten van EFRO en Interreg).

Voor de eigenlijke controle van vreemde arbeidskrachten zijn maar 4 VTE beschikbaar (6 personen, gespreid over de drie regionale diensten). In 2008 werden een 11-tal nieuwe aanwervingen verricht (voor de helft vervangingen), die meer zonet exclusief zullen georiënteerd worden naar de sociale controles. Deze personen zijn thans gedurende een jaar in opleiding. Naast een theoretische opleiding verloopt deze opleiding op het terrein door samen op te treden met de huidige inspecteurs en via deelname aan de arrondissementscellen. Gezien de tot voor kort beperkte middelen was het moeilijk op dit terrein een eigen strategie uit te bouwen (DGEE, Rapport d'activités, p. 83). Om die reden heeft men zich in belangrijke mate ingeschakeld in de werkzaamheden van de arrondissementscellen, aangestuurd door de arbeidsauditeurs. Men werkt mee in alle arrondissementscellen, en wordt ook uitgenodigd voor het maandelijks overleg, met uitzondering van het maandelijks overleg in Namen. De aanwerving van de nieuwe inspecteurs zal een eigen beleid mogelijk maken.

Daarnaast worden onderzoeken inzake controle op arbeidskaarten/vergunningen gevraagd door de 'Service Immigration', of de arbeidsauditeurs (vooral in Luik en Henegouwen). Onderzoeken 's avonds (na 18u30) en in het weekend gebeuren meestal samen met de federale inspectiediensten en indien nodig met de steun van de politie. Het waren in 2005 700 uren en 107 controleopdrachten, of nog geen 100 werkdagen (indien zij alleen in weekends zouden werken, zou er in gans Wallonië 1 inspecteur op de baan zijn per weekend).

De inspectie voorziet eveneens in de aanwezigheid in een aantal beurzen, onder meer van sociale economie en van wonen. Daarnaast is er vertegenwoordiging in de Raad van SIOD, in het 'Comité d'Audit' van de structuurfondsen, in de 'groupe

de travail interadministratif' OLAF en het 'Comité subrégional de l'Emploi et de la Formation du Brabant Wallon' (DGEE, Rapport d'activités 2005, p. 83).

Sinds de afschaffing in 2003 van het bijhouden van een personeelsregister kon de regionale inspectiedienst minder goed controleren. Men is nu dan ook met een aanvraag voor toegang tot DIMONA bezig bij de KSZ om hieraan te remediëren. Deze aanvraag had ook gezamenlijk met de andere regionale sociale inspecties kunnen gebeuren. Tussen de inspectiediensten was er in 2004, op initiatief vanuit Vlaanderen een plan opgevat voor de gegevensuitwisseling met de overige gewestelijke instanties. Maar dit project is niet verder gezet.

Voor een goede risicoanalyse kan ook de vraag gesteld worden of sommige wettelijke beperkingen niet moeten opgeheven worden, bijvoorbeeld kan men over bedrijfsgegevens beschikken of ook over individuele gegevens.

Door de uiteenlopende bevoegdheden kan men maar partiële gegevens opvragen, wat uiteraard in contradictie is met de technische mogelijkheden die er zijn.¹³¹

Nadat de gewestelijke inspecties reeds van in 1995 in de arrondissementscellen waren toegelaten op basis van het protocol, is er sinds de installatie van COLUTRIL en de hervorming tot SIOD wel de mogelijkheid dat zij verder meewerken maar er zijn hierover nog geen nieuwe akkoorden gesloten tussen de diverse autoriteiten. Op het terrein loopt de medewerking echter verder.

Ook bij de Waalse administratie is er de behoefte aan meer bevoegdheden op het vlak van de mensenhandel, de interim-arbeid en terbeschikkingstelling, de controle van zelfstandigen, het 'officieel' werk van illegalen. Zo creëerde de Kruispuntbank een 'BIS-register' voor diegenen die geen verblijfsvergunning hebben en toch zijn aangesloten: deze lijst zou per definitie door de gewestelijke inspecties moeten geverifieerd kunnen worden.

Een groot deel van de inspectiedienst is (was) bezig met werkgelegenheidsprogramma's, waarvan men in het verleden misschien zelfs minder de 'inspecteur' maar eerder de 'promotor' was. De 'Direction de la Formation Professionnelle' voert zelf de controles op papier uit voor de EFRO en Interreg projecten en de inspectiedienst voert voor hen de controles op het terrein uit. Naar de toekomst toe zou dit een taak van de managementautoriteit worden. De certificatieautoriteit voor deze projecten is de interne auditdienst en de Secretaris Generaal zelf. De ESF-projecten worden beheerd door een apart ESF-Agentschap bevoegd voor Wallonië en Brussel, gelokaliseerd ook in Brussel.

¹³¹ Een voorbeeld zijn de ruime consultatiemogelijkheden die de OCMW's hebben verkregen van de KSZ in het kader van hun steunverlening.

Inzake de financiële controle merken we op dat er een 'Comité (Unité) d'Audit Interne des Fonds structurels européens' bestaat, is er de 'Cellule Audit de l'Inspection des finances pour les Fonds Européens' en is er een 'Groupe de travail interadministratif' OLAF waarin diverse diensten van de tot voor kort twee Ministeries van het Waalse Gewest en die betrokken zijn met structuurfondsen, elkaar zien samen met het 'Comité d'Audit Interne des Fonds structurels européens' en de 'Cellule Audit de l'Inspection des Finances pour les Fonds Européens'. De 'Cellule Audit' van de Inspectie Financiën geeft instructies/feedback over de controlestappen die zij voorziet. De 'Groupe de travail interadministratif' is een overlegplatform voor informatie over mogelijke onregelmatigheden en fraude die men constateert. De 'Audit Interne' zorgt voor de certificering van de projecten die de Waalse Regering beheert.

Versterkte controle is noodzakelijk. Zo heeft men de indruk dat allerlei adviesbureaus dossiers construeren die tot dubbele financiering kunnen leiden. Een kadaster van de subsidies zou dit kunnen vermijden. Zo is er een project CALIPE dat dit voorziet voor alle subsidies die men geeft, te centraliseren via het KBO-nummer.

Merk op dat er ook sterk gedecentraliseerd een economische inspectie actief is waar misschien meer samenwerkingsverbanden of gezamenlijke optredens mee mogelijk zijn.¹³² Dit geldt ook voor andere diensten en inspecties, bijvoorbeeld op het vlak van gezondheid en welzijn voor de zorgsector, milieu-inspectie.

Sinds 22 november 2007 is een nieuwe structuur van de administratie van het Waalse Gewest (Service Public de Wallonie) goedgekeurd, waar binnen een 'Direction générale opérationnelle 6: Economie, Emploi, Formation, Technologie et Recherche' de huidige divisie 'Emploi et Formation professionnelle' is terug te vinden. Op datum van 1 augustus 2008 is deze nieuwe structuur in voege getreden. Opmerkelijk is wel dat er een aparte 'Division de l'inspection' is voorzien waaronder zowel de Economische inspectie als de 'Direction de l'inspection sociale' is terug te vinden (organogrammen meegedeeld door de heer Peyskens). Tevens wordt gesteld dat één van de mogelijke voordelen zou kunnen zijn dat

¹³² Volgende bevoegdheden worden de economische inspectie toebedeeld: ¹³²

'La division de l'Inspection économique est chargée de veiller au respect des conditions de l'octroi des aides aux investisseurs :

- contrôle administratif des aides attribuées dans le cadre des décrets sur l'expansion économique;
- contrôle des 'aides économiques' octroyées en application d'autres législations ou encore de conventions'.

De controlebevoegdheid binnen economie is blijkbaar ook het toekennen van werkgelegenheidspremies. Daartoe heeft zij eind oktober 2007 informatie aangevraagd via de KSZ. Dit is een voorbeeld van expertise en informatie die ook relevant kan zijn voor de sociale inspectie.

competenties in verband met boekhouding en financiële controle dichterbij de buurt zijn. Maar ook in het vorige organogram, vallen dit soort van inspectiediensten op, waarvan sommigen ook ervaring hebben met controles ter plekke, zodat onder meer daar ook een synergievoordeel van eventuele samenwerking naar boven komt.

3.3 Vergelijking inspectiediensten

Een eerste vergelijking tussen de gewestelijke inspectiediensten toont aan dat de activiteiten verschillend zijn. Zo ligt in Brussel het sterkst de focus op de controle van tewerkstelling van vreemde arbeidskrachten, terwijl in Wallonië nogal wat tijd gaat (ging) naar werkgelegenheidsprogramma's en in iets mindere mate projecten van Europese structuurfondsen. In Brussel komen deze laatste helemaal niet voor. De controle van arbeidskaarten is in Wallonië echter in 2008 aan een aanzienlijke inhaalbeweging bezig aangezien het team van 6 personen (4 VTE) in 2008 werd aangevuld met 11 nieuwe stageairs die zich zullen toeleggen op deze controles. In Vlaanderen is zowel de controle van vreemde arbeidskrachten, maar ook arbeidsbemiddeling, ESF projecten en andere subsidies voor werkgelegenheidsinitiatieven aan de orde. De vergelijking verder zetten is dan ook riskant. Voor de controle op de tewerkstelling van vreemde arbeidskrachten is dit nochtans voor de hand liggend. Wanneer Brussel hier het eerst zijn controlepersoneel verhoogde, en daarop concentreerde, is die verhoging iets later gekomen in Vlaanderen en pas van recente datum in Wallonië. Waarmee vergelijken is de volgende vraag. Bevolking zou één criterium kunnen zijn, maar misschien is hier het aantal arbeidskaarten meer voor de hand liggend. Voor Vlaanderen vergeleken met Brussel zouden wij kunnen stellen dat Brussel meer inspecteurs de baan opstuurt (24 inspecteurs voor ongeveer 12 000 toegekende kaarten) tegen 14,3 VTE voor 27 204 kaarten in 2006 (en 43 934 in 2007) in Vlaanderen. In Wallonië zou het controlepersoneel ook aanzienlijk worden in verhouding met het aantal arbeidskaarten (19 VTE voor 7 600 arbeidskaarten in 2006). Maar een eerste vraag is of de hier globaal genoteerde personeelscijfers wel op dezelfde manier worden ingeschakeld voor deze activiteiten. Als men de drie inspectiediensten samen telt, of de Brusselse dienst relateert tot zijn eigen Arrondissement, dan blijkt het belang van de gewestelijke diensten, van de sociale inspecties op korte termijn aanzienlijk toegenomen.

Tabel 2.7 Vergelijking activiteiten gewestelijke inspectiediensten

	Wallonië	Brussel	Vlaanderen
Totaal # personeel 2005		13	21 (waarvan 15 inspecteurs)
Totaal # personeel 2006		28 (waarvan 24 gemachtigd om inspecties te verrichten)	
Totaal # personeel 2007	40, verspreid over centrale dienst en 3 gewestelijke diensten	29	43 (hoofdbestuur en vier buitendiensten) waarvan 33 inspecteurs
<i>Sociale inspectie</i>			
Opdracht: tewerkstelling buitenlandse arbeidskrachten	18% van de rapporten		
Beschikbare tijd	4 VTE of 6 personen; vanaf 2008: 11 extra aanwervingen of ± 15 VTE/17 personen	24 personen inzetbaar voor inspecties	14,3 VTE
Arbeidskaarten A en B, 2006	1 599	3 740	15 302
Arbeidskaarten C, 2006	6 020	8 322	11 902
Aantal arbeidskaarten A, B en C, 2007			43 934
Opdracht: reconversie en herscholing	9% van de rapporten		
<i>Financiële controle</i>			
Controle Europese projecten			

Bron: Eigen schema en FOD WASO, Arbeidskaarten naar gewest

3.4 Samenwerking andere regionale en federale instanties

Samenwerking tussen de inspectiediensten kan zowel op het terrein als in de 'back office' gebeuren. Zo merken wij bij de regionale sociale inspectiediensten een groeiende interesse om samen met andere diensten op te treden (logisch omwille van het soms beperkt aantal inspecteurs, en het vermelde toegenomen veiligheidsrisico). Ook op regionaal vlak zijn er mogelijkheden tot samenwerking, onder meer met de inspectie economie, de milieu-inspectie, inspecties welzijn en gezondheid, wooninspectie.

Die mogelijkheden tot samenwerking (of informatie-uitwisseling) stelt zich ook voor de financiële controles op projecten en subsidies. Er dient zich ook een noodzaak aan om een exhaustief overzicht te krijgen van alle subsidies die bepaalde operatoren krijgen, omdat er een gevaar bestaat van dubbele financiering, 'blijkbaar' een vorm van 'subsidiologie' waar zelfs bepaalde tussenpersonen/adviseurs hun beroep van maken. Dit bevestigt de noodzaak, zoals in alle Europese richtlijnen naar voor geschoven, van een adequate boekhoudkundige verwerking van subsidieaanvragen, liefst op basis van een geïntegreerd dossier. Dit noopt tot samenwerking.

Er kunnen andere mogelijkheden van samenwerking voordoen: uitwisselen van informatie over inbreuken, vastgestelde mogelijke inbreuken. De regionale sociale inspecties krijgen vragen van onderzoeken en geven ook resultaten van onderzoeken aan derden door. Een toegenomen controlecapaciteit kan deze informatie-uitwisseling alleen maar noodzakelijker maken. Het komt de efficiëntie en de effectiviteit ten goede.

Daarnaast kunnen databanken gemeenschappelijk aangevraagd en ontgonnen worden. Voorbeelden zijn DIMONA, GENESIS 'kadaster van onderzoeken', LIMOSA.

Wie zelfs nog maar een oppervlakkige inventaris probeert te maken van alle controle en inspectiediensten, kan zich niet van de indruk ontdoen van een zekere 'plethora' van inspectie-eenheden en controlediensten, elk op zich verantwoord, maar elk op zich ook misschien te klein om zich goed te kunnen organiseren (wat men soms zelf stelt). Ofwel administratieve vereenvoudiging, ofwel meer samenwerking kan een antwoord bieden. De plethora van controles (en audits – zie verder) drijft ook de kosten op, voor de controleur en de gecontroleerde. De introductie van 'single' audits (waardoor men kan vertrouwen op de controles en audits van collega's, en gebruik maken van de resultaten) dringt zich ook verder op, wat opnieuw een pleidooi inhoudt voor informatie-uitwisseling.

De regionale inspectiediensten wijzen op de voordelen van samenwerking binnen de Arrondissementscellen. Niet alleen is er het voordeel van gezamenlijk optreden

op het terrein dat een grondigere controle toelaat, valorisatie van eenieders expertise toelaat, maar zelfs kan bijdragen tot een grotere veiligheid bij bepaalde inspecties. Ook bij de voorbereiding van deze onderzoeken, is er een voordeel van synergie. Vraag is of die niet moet doorgetrokken worden tot de rechtstreekse toegang tot bepaalde databanken. Vermoedelijk leidt deze grotere cohesie tussen deze inspectiediensten op het terrein ook tot de noodzakelijke samenwerking en informatie-uitwisseling op een hoger niveau.

Ook zien wij dat bepaalde regionale diensten ofwel gezamenlijk zouden kunnen optreden op het terrein, of ervaring zouden kunnen uitwisselen, of data-aanvragen gezamenlijk zouden kunnen organiseren. Dergelijke toegang is evenwel strik verbonden met de competenties van elke dienst. Gezien de aard van de opdracht voor de controle van arbeidskaarten en de zware vormen van zwartwerk, komt het ons voor dat de informatiebehoeften in lijn liggen van de overige federale inspectiediensten.

Naar aanleiding van de installatie van de COLUTRIL en nadien de SIOD is er behoefte aan het verder werken aan een overeenkomst tussen de betrokken overheden. Het ontbreken daarvan belette evenwel niet dat men zowel op het niveau van de partners als op het niveau van de arrondissementscellen samenwerkt. Het lijkt ons logisch dat men dan ook over dezelfde instrumenten beschikt zoals toegang tot OASIS en GENESIS (zowel het platform als het kadaster van onderzoeken), eventueel met beperkte toegang voor bepaalde toepassingen.

Net als eender welke administratie, zou ook de gewestelijke administratie IWSE de toegang kunnen vragen aan de KSZ voor een aantal gegevens. Zo zien wij in de overzichten van de beslissingen van het Sectoraal Comité voor de Sociale Zekerheid dat de Economische inspectie van het Waalse Gewest 'Division de l'inspection économique' van de 'Direction Générale de l'économie et de l'emploi', in het kader van het toestaan van werkgelegenheidspremies aan kleine en middelgrote ondernemingen op voorwaarde dat dit leidt tot jobcreatie, een dergelijke toegang heeft verkregen. Om één en ander te verifiëren, en ook om administratieve vereenvoudiging te bewerkstelligen, vroeg het Waalse Gewest om persoonsgegevens te krijgen via de KSZ (Beraadslaging nr. 07/056 van 2 oktober 2007). Het sectoraal comité verifieerde in zijn instemming of de aanvraag verhoudingsgewijs verantwoord was, en of er een voldoende garanties waren inzake het vrijwaren van de persoonlijke levenssfeer. De aanvraag werd goedgekeurd, weliswaar hier conditioneel voor slechts drie jaar om na te gaan of geïndividualiseerde gegevens wel nodig waren, en op voorwaarde dat er de nodige garanties waren inzake technische veiligheid van deze gegevensoverdracht, en op voorwaarde ook dat dit effectief tot administratieve vereenvoudiging kon leiden. Vraag kan gesteld of de IWSE ook niet een aantal gegevens kan opvragen via deze weg. En of dit niet best in samenwerking met de andere gewestelijke diensten kan gebeuren.

In diezelfde sfeer vroeg in 2008 (Beraadslaging nr. 08/030 van 6 mei 2008) de cel Europees Sociaal Fonds van de Programmatorische Overheidsdienst Maatschappelijke Integratie met het oog op de uitkering van tussenkomsten de informatie op over onder meer gepresteerde uren en bezoldiging in de DMFA-persoonsgegevensbank. Deze gegevens worden verder ter beschikking gesteld via een beveiligde toepassing van de betrokken promotoren, en de federale administratie. De gegevens kunnen voor sommigen echter enkel alleen op geaggregeerd niveau bekeken worden. Telkens is ook de nodige beveiliging voorzien ('informatieveiligheidsconsulent').

4. Buitenlandse 'good practices' m.b.t. risicoanalyse

4.1 Frankrijk: ACOSS (Agence Centrale des Organismes de Sécurité Sociale)

De toegepaste datamining (op het agglomeraat Lyon) heeft het detecteren en bestrijden van bijdragefraude en wanbetaling tot doel en vormt de basis bij het opstellen van 'auditplanning' om bijdragen te maximaliseren.

Hierbij kan 'niet-naleving' tot uiting komen in een niet correcte aangifte van wie men moet aangeven ('reporting compliance') en/of niet betaling van de bijdragen ('payment compliance') en/of niet tijdige betaling ('filing compliance') (Joubert, 2008). Het niet betalen van deze bijdragen kan een gevolg zijn van zwartwerk, intentionele onderrapportering, verschil in interpretatie regelgeving, fouten.

Bij het opstellen van een standaardmodel inzake fraude, doorloopt men een proces van selectie (de risico's selecteren) en detectie via controle. De kans op het ontdekken van fraude steunt zowel op een beslissing van de bijdrager (naleving of niet) en de controleur (controle of niet en detectie of niet). Zicht op de variabelen die invloed hebben op de beslissing om al of niet te frauderen (voor de zijde van de bijdrager) en tegelijk zicht op de variabelen die invloed hebben op al of niet detectie van fraude (voor de zijde van de inspecteur) zijn cruciaal. Zo zal de bijdrager de kans van detectie, de grootte van boetes, zijn netto winst na bijdrage en de grootte van de ontdoken bijdrage steeds tegenover elkaar afwegen. Voor detectie zal men deze variabelen selecteren die van invloed zijn op detectie van fraude (kunnen zogenaamde alarmen zijn) waarbij vervolgens een gewicht aan deze variabelen wordt toebedeeld (Joubert, 2007).

De waarschijnlijkheid op controle ligt hoger bij ondernemingen die een hoge bijdrage moeten leveren. De grootte van de onderneming vertoont een negatieve correlatie met de waarschijnlijkheid op een audit. Dit kan wijzen op het feit dat kleinere bedrijven met toch grote bezoldigingen als een groter risico worden beschouwd (Joubert, 2007, p. 16). Ondanks het feit dat het hebben van een inge-

brekestelling een negatieve correlatie vertoont met de waarschijnlijkheid op een audit lijkt dit een belangrijke fraudedeterminant te zijn (Ibid., p. 14).

Het opgestelde algoritme voor datamining lukt er in 83% van de ontdekte fraude te voorspellen.

4.2 Nederland

4.2.1 SIOD

Onder meer ter ondersteuning van het landelijk netwerk van Interventieteams (IT's) maakt de Nederlandse SIOD gebruik van risico- en resultaatsanalyse.¹³³ De risicoanalyse focust op het benoemen van personen of bedrijven die een verhoogd risico op overtreding van wettelijke regelingen hebben. Bij resultaatsanalyse gebruikt men de controles als verdere input.¹³⁴ In het meest doeltreffende scenario wordt de risicoanalyse gevolgd door een resultaatsanalyse.

De uitgevoerde risicoanalyse gebeurt aan de hand van een welomschreven proces:

- bepaling van de doelstelling controleactiviteit;
- benoemen van de risico-indicatoren;
- interpreteren van de informatie uit de verschillende bronnen;
- formuleren van een advies over het al dan niet controleren van personen of bedrijven.

4.2.2 De Arbeidsinspectie (AI)

Het kan interessant zijn te kijken naar de organisatie van een instelling uit een andere lidstaat bevoegd voor de controle op arbeidsvergunningen. Binnen de Arbeidsinspectie is de directie Arbeidsmarktfraude (AMF) bevoegd voor de controle op de naleving van de Wet arbeid vreemdelingen (Wav).¹³⁵

Het Jaarplan 2008 van de Arbeidsinspectie stelt dat men zich blijft richten op een sectorgerichte aanpak. 'Dit wil zeggen dat via risicoanalyse en aanvullende bronnen, de branches en bedrijven in beeld worden gebracht waarop de AI zich primair gaat richten. Door risicoanalyse kan een inschatting worden gemaakt van het

¹³³ 'Een Interventieteam is een samenwerkingsverband van verschillende organisaties die handhavings- en controleactiviteiten verrichten op het terrein van onder andere belastingen, sociale zekerheid en arbeidsmarkt. In de Interventieteams werken samen de gemeenten, de Belastingdienst, de Arbeidsinspectie, het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen, de Sociale Verzekeringsbank, de Politie, het Openbaar Ministerie en de Sociale Inlichtingen- en Opsporingsdienst' (<http://home.szw.nl>).

¹³⁴ www.siod.nl.

¹³⁵ De wet is vergelijkbaar met de Belgische wet van 30 april 1999 betreffende de tewerkstelling van buitenlandse werknemers.

nalevingsgedrag in een bepaalde sector/bedrijf. Doel is: te komen tot een lijst van te inspecteren bedrijven, gerangschikt naar de mate van fraudegevoeligheid. In de zogenaamde interventieteams wordt deze methodologie al toegepast'.

Daarnaast wordt ook opgemerkt dat 'naast risicoanalyse, politieke toezeggingen medebepalend zijn voor de keuze van de te inspecteren sectoren.¹³⁶ Ook worden resultaten van (wetenschappelijk) onderzoek betrokken in de prioriteitsstelling. Verder wordt de prioriteitsstelling afgestemd met de prioriteiten die de SIOD voor 2008 stelt. Ten slotte spelen signalen van werkgevers- en werknemersorganisaties een rol bij de prioriteitstelling (Arbeidsinspectie, 2008a, p. 31).

De nadruk op de risicoanalyse in de strijd tegen de illegale arbeid komt eveneens aan bod in hun 'Meerjarenstrategie 2008 – 2011'. Hierbij wordt gesteld dat 'het uitgangspunt van de risicoanalyse is om de relatief beperkte inspectiecapaciteit zo efficiënt mogelijk in te zetten, waardoor een hoger 'controlerendement' wordt gerealiseerd. De AI heeft daarvoor risico-indicatoren ontwikkeld die tot transparante keuzes voor onderzoeken in bepaalde sectoren moeten leiden. Door middel van risicoanalyse kunnen goede inschattingen worden gemaakt van het (al of niet) nalevingsgedrag in bepaalde sectoren/bedrijven. Het uiteindelijke doel is om tot een ranking van de te inspecteren branches/bedrijven te komen, gerangschikt naar de mate van de neiging tot frauderen toeneemt' (Arbeidsinspectie, 2008b, p. 38). Eveneens benadrukt men de noodzaak om beroep te doen op de expertise van de inspecteurs en de kennis van de werknemers- en werkgeversorganisaties bij het uitvoeren van een risicoanalyse (Ibid.).

De controle van de Arbeidsinspectie de komende jaren op de Wav-wetgeving zal zich voornamelijk richten op volgende sectoren: land- en tuinbouw, bouw, horeca en uitzendbureaus (Arbeidsinspectie, 2008b, p. 39).

4.2.3 De Tafel van Elf

De 'Tafel van Elf' bestaat uit elf dimensies die met elkaar bepalend zijn voor de mate van naleving van wetgeving.¹³⁷ Op basis van deze elf dimensies kan een soort van SWOT-analyse gemaakt worden waarbij de sterke en zwakke kanten van een gevoerd handhavingsbeleid tot uiting zullen komen.

¹³⁶ Zo zal de directie AMF rekening houden met volgende doelstelling die in de begroting 2005 van het Ministerie van SZW is opgenomen: 'De regering stelt zich ten doel dat het percentage van werkgevers dat overtredingen begaat in het kader van de Wet arbeid vreemdelingen, in 2008 is teruggebracht tot minder dan 15% in de sectoren land- en tuinbouw, horeca, bouw, uitzendbureaus, schoonmaak en vlees en vis' (Arbeidsinspectie, Jaarverslag 2008, p. 32).

¹³⁷ www.it11.nl.

Tabel 2.8 De tafel van Elf

Dimensies	Definiëring
A) De dimensies voor spontane naleving	
1. Kennis van regels	De bekendheid met en duidelijkheid van wet- en regelgeving bij de doelgroep
2. Kosten/baten	De (im)materiële voor- en nadelen die uit overtreden of naleven van de regel(s) volgen, uitgedrukt in tijd, geld en moeite
3. Mate van acceptatie	De mate waarin het beleid en de regelgeving acceptabel worden gevonden door de doelgroep
4. Normgetrouwheid doelgroep	De mate van bereidheid van de doelgroep om zich te conformeren aan het gezag van de overheid
5. Maatschappelijke controle	De door de doelgroep ingeschatte kans op positieve of negatieve sanctionering van hun gedrag door anderen dan de overheid
B) De handhavingdimensies	
6. Meldingskans	De door de doelgroep ingeschatte kans dat een overtreding die is geconstateerd door anderen dan de overheid wordt gemeld aan de overheid
7. Controlekans	De door de doelgroep ingeschatte kans dat men door de overheid gecontroleerd wordt op het begaan van een overtreding
8. Detectiekans	De door de doelgroep ingeschatte kans op constatering van de overtreding indien door de overheid gecontroleerd wordt
9. Selectiviteit	De (verhoogde) gepercipieerde kans op controle en detectie in het geval van een overtreding door selectie van te controleren bedrijven, personen, handelingen of gebieden
10. Sanctiekans	De door de doelgroep ingeschatte kans op een sanctie indien na controle een overtreding is geconstateerd
11. Sanctie-ernst	De hoogte en soort van de aan de overtreding gekoppelde sanctie en bijkomende nadelen van sanctieoplegging

Bron: Pacolet & De Wispelaere (2008)

Elke dimensie vormt op zich een risico en kan er dus voor zorgen dat de kans/risico op het plegen van fraude hoger of lager ligt. Deze dimensies kunnen we eveneens linken aan de 'fraudedriehoek' van Cressey (zie hoofdstuk 2), waarbij de 'dimensies voor spontane naleving' voornamelijk een invloed zullen hebben op de factor 'rationalization'. De 'handhavingdimensies' zullen dan weer een invloed hebben op de factor 'opportunity'.

4.2.4 Relevante informatie inzake illegale tewerkstelling en naleving van de Wet arbeid vreemdelingen (Wav)

Bevindingen, karakteristieken over illegale tewerkstelling kunnen ertoe bijdragen dat onderzoeken naar fraudegevoelige sectoren/werkgevers in de toekomst beter kunnen georganiseerd worden door IWSE. Het zijn namelijk in deze sectoren en

bij deze werkgevers waar arbeidsvergunningen moeten afgeleverd worden en waar op de regelgeving hiervan de meeste inbreuken zullen worden vastgesteld. In Nederland stellen we vast dat de laatste jaren hieromtrent enkele studies zijn gemaakt die tegelijk nuttig kunnen zijn voor de Belgische situatie, daar de controle op de Wav-wetgeving grote gelijkenissen vertoont met de controle op de wet van 30 april 1999 en het uitvoerend besluit van 9 juni 1999.

Regioplan heeft in 2005 een onderzoek uitgevoerd naar de overtreding en naleving van de Wet arbeid vreemdelingen (Wav) door bedrijven en instellingen.¹³⁸ Hieruit kwam voort dat 19% van de werkgevers één of meer vreemdelingen heeft laten werken zonder over de benodigde tewerkstellingsvergunning te beschikken in het jaar voorafgaand aan de enquête (Mosselman & van Rij, 2005, p. 12). Tegelijk heeft men gebruik gemaakt van de 'Tafel van Elf' om te kijken in welke mate deze dimensies invloed hebben op de nalevingsgeneigdheid van de Wav. Volgende tabel geeft een samenvatting van de bevindingen:

¹³⁸ Mosselman M. & van Rij C. (2005), *Naleving van de Wet arbeid vreemdelingen. Een eerste onderzoek onder werkgevers*, Regioplan, Amsterdam, 74 p.

Tabel 2.9 Overzicht van de 11 aspecten uit de Tafel van Elf met betrekking tot de Wav

Dimensie	Score	Samenhang met naleving	Toelichting
1. Kennis van regels	++	+	Men zegt in het algemeen de regels goed te kennen. Werkgevers die de regels goed kennen, overtreden de Wav minder. Ondernemers die niet werken met vreemdelingen kennen de Wav niet goed.
2. Kosten/baten	++	--	Kostenvoordeel van illegaal tewerkgesteld is groot en is een belangrijke reden om vreemdelingen op illegale basis te laten werken.
3. Mate van acceptatie	++	0	Duur aanvraagprocedure heeft maar weinig invloed op het nalevingsgedrag. Beleid wordt wel breed ondersteund, maar werkgevers die het beleid steunen leven de Wav nauwelijks beter na.
4. Normgetrouwheid doelgroep	++	0	Normoverschrijdend gedrag wordt verworpen, nauwelijks effect op naleving.
5. Maatschappelijke controle	+	+	Sociale omgeving heeft enigszins invloed op naleving door werkgevers.
6. Meldingskans			Geen betrouwbare gegevens beschikbaar.
7. Controlekans	++	0	Gepercipieerde controlekans is hoog. Het effect op de naleving is minder duidelijk.
8. Detectiekans	-	++	Lage gemiddelde gepercipieerde pakkans. De werkgever die de pakkans hoog achten, leven de wet wel beter na.
9. Selectiviteit	0	0/+	Werkgevers hebben de indruk dat de Arbeidsinspectie vooral bij de grote bedrijven controleert. In de praktijk overtreden grote bedrijven de Wav echter minder dan kleine bedrijven.
10. Sanctiekans	++	+/-	Men is goed op de hoogte van het 'lik-op-stuk-beleid'.
11. Sanctie-ernst	?	++	Werkgevers vinden hoge boetes een effectief middel om overtreding tegen te gaan.

Toelichting: een ++/+ in de kolom 'Score' betekent dat dit aspect in sterke mate van kracht is op de Wav (bijvoorbeeld: het beleid wordt in hoge mate geaccepteerd, maar de gepercipieerde pakkans is laag). Een ++/+ in de kolom 'Samenhang met naleving' betekent dat er een sterk (positieve) samenhang bestaat tussen de score en het nalevingsniveau (bijvoorbeeld: werkgevers die de regels goed kennen, overtreden de Wav ook daadwerkelijk minder dan werkgevers die de regels niet kennen)

Bron: Mosselman & van Rij, 2005

Uit de resultaten blijkt dat werkgevers in het algemeen goed op de hoogte zijn van de regelgeving inzake Wav en dat het beleid onderschreven wordt. Echter is de kennis en de acceptatie van de regels nauwelijks van invloed op de naleving. In regel zal het kostenvoordeel van de illegale tewerkstelling afgezet worden tegenover de controle- en pakkans evenals de sanctiezwaarte.¹³⁹

Het rapport 'Illegale tewerkstelling verkend' van 2001 uitgevoerd door Research voor Beleid tracht informatie aan te reiken over de aard en de omvang van de illegale tewerkstelling.¹⁴⁰ Ondanks het feit dat het rapport op de Nederlandse arbeidsmarkt van toepassing is komt het ons voor dat vele aspecten kunnen gereleëerd worden aan de Belgische arbeidsmarkt.

Illegale tewerkstelling doet zich voornamelijk voor in sectoren gekenmerkt door volgende karakteristieken (Visser & van Zevenbergen, 2000, p. 31):

- er is sprake van pieken in het werk (tijdsdruk);
- er is sprake van ongeschoold werk (althans een gedeelte van het werk);
- er is sprake van een vermeend tekort aan vaklieden;¹⁴¹
- bedrijven beconcurreren elkaar vooral op prijs.

De pieken in werk kunnen zich in een bepaalde periode van het jaar (bijvoorbeeld in de land- en tuinbouw, bouwnijverheid, horeca) maar ook in een bepaald gedeelte van de dag (schoonmaak) bevinden. Vaak gaat het om ongeschoolde arbeid of doet zich een tekort aan vakbekwaam legaal personeel voor. Het gaat vaak om sectoren waar de winstmarges laag liggen en de concurrentie heel hard is.

Volgende redenen om gebruik te maken van illegale tewerkstelling worden aangehaald:

- financieel voordeel;
- behoefte aan een flexibel personeelsbestand;
- vermeend tekort aan (legaal) personeel.

Vaak gaat het om arbeidsintensieve sectoren waarbij de loonkost een groot aandeel heeft in de totale productiekost. Door de tewerkstelling van illegale arbeids-

¹³⁹ Ongeveer een derde van de werkgevers vermoedt dat er in hun sector werkgevers zijn die aan illegale tewerkstelling doen, omdat ze anders failliet zouden gaan. In dit geval zal de sanctiezwaarte niet meer afschrikken (Mosselman & van Rij, 2005, p. 46). Deze cijfers liggen in lijn van wat wij vaststellen voor de bouwsector in Vlaanderen en Wallonië: de bouwsector zegt dat ongeveer 27 à 29% van de bedrijven in het zwart werken in hun sector, terwijl 50 à 60% van de bedrijven hiervan schade ondervindt (deloyale concurrentie) (Pacolet & Baeyens, 2007).

¹⁴⁰ Visser J. Ph. & van Zevenbergen R. G. (2000), *Illegale tewerkstelling verkend*, Research voor Beleid, Leiden, 95 p.

¹⁴¹ Merk op: men spreekt van een 'vermeend' tekort; dit hoeft niet eens een werkelijk tekort te zijn. Ook in België wordt er vaak, zelfs in tijden van hoge werkloosheid, over schaarste en 'knel-puntberoepen' gesproken. Het is misschien ook wel 'vermeende' schaarste.

De AI inventariseert op basis van een teeltkalender welke teelten op welk momenten veel arbeid behoeven (Arbeidsinspectie, 2007a, p. 7). Op basis van deze gegevens gaat men vervolgens controles gaan uitvoeren bij de bedrijven die deze gewassen telen.

– Bouwnijverheid:

Op basis van het bouwproces, kan bepaald worden welke de meest kritieke fasen zijn (ruwbouw, effectieve bouwfase, afwerking).¹⁴³ Voornamelijk de 'voorbereidingsfase' (bouwrijp maken van de terreinen, bv. funderingen graven) lijkt gevoelig te zijn voor inbreuken daar niet onmiddellijk veel fout kan lopen en daar de activiteiten nog geen onmiddellijke directe invloed hebben op de kwaliteit van het eindproduct (Visser & van Zevenbergen, 2000, p. 46).¹⁴⁴ Geldboeten die opgelegd worden bij het niet halen van deadlines, kunnen er ook voor zorgen dat men snel personeel nodig heeft in de afwerkingsfase (Ibid.). Zulke situaties vormen een incentive om gebruik te maken van malafide praktijken. Ook hier kan IWSE op basis van toekomstige controles meer inzicht gaan in krijgen, met name wanneer (fase in het bouwproces) stelt men de inbreuken vast.

– Horeca:

De horecasector is een ruim begrip en kan onderverdeeld worden in takken (op basis van NACE-code of verder detailleren) waarbij op basis van gevoerde onderzoeken men kan gaan bepalen voor welke takken meer controle noodzakelijk is. Zo wordt door de Arbeidsinspectie in Nederland voornamelijk bij buitenlandse restaurants inbreuken vastgesteld, meestal gaande om Chinees-Indische restaurants (Visser & van Zevenbergen, 2000, p. 49). Ook in België wordt er gefocust op dit soort van restaurants door de sociale inspectiediensten.

– Schoonmaak:

Men stelt vast dat voornamelijk bij regionale en lokale schoonmaakbedrijven de kans op het voorkomen van illegaal tewerkgesteld groter is. Daarnaast zou ook de bedrijfstak waartoe de opdrachtgever behoort van invloed zijn op de mate waarin onregelmatigheden en fraude voorkomen (Visser & van Zevenbergen, 2000, p. 54).

Tegelijk wordt in het rapport 'Illegale tewerkstelling verkend' melding gemaakt van een onderzoek dat op basis van een aantal criteria de bedrijven/locatiesoorten

¹⁴³ Zou via de NACE-code bepaald kunnen worden.

¹⁴⁴ Enige nuance dient hier ingebouwd te worden daar het ons voorkomt dat de voorbereidingsfase effectief risico's met zich meebrengt.

geselecteerd heeft met een verhoogd frauderisico.¹⁴⁵ De gehanteerde criteria waren:

- schoonmaakwerkzaamheden op ongunstige uren;
- moeilijk bereikbare locaties;
- ongunstige arbeidsomstandigheden, vuil/onaangenaam/intensief werk;
- relatief lage schoonmaakbudgetten;
- relatief grote fluctuaties in aanbod werkzaamheden en inzet personeel.

Deze criteria gaven vervolgens aanleiding tot het benoemen van volgende risico-volle locaties: horeca (dagelijkse eindreiniging), kamerschoonmaak van hotels, maak van het openbaar vervoer, bouwschoonmaak (voor oplevering), schoonmaak van slachthuizen (Regionaal Interdisciplinair Fraudeteam (2000) geciteerd in Visser & van Zevenbergen, 2000, p. 54).

Tegelijk wordt opgemerkt dat industriële reiniging niet als inbreukgevoelig beschouwd kan worden door de te hoge veiligheids- en registratie-eisen en de gesteld vakeisen (Visser & van Zevenbergen, 2000, p. 54).¹⁴⁶

- Transport:

Men stelt volgende kenmerken vast van transportbedrijven die werknemers zonder arbeidskaart in dienst nemen (Visser & van Zevenbergen, 2000, p. 58):

- een zwakke financiële positie (wat vaak leidt tot faillissement);
- een incomplete of weinig transparante administratie.

Bij deze en ook bij sommige andere bovenstaande sectoren is de concurrentiedruk en de financiële situatie van het bedrijf een verklarende factor voor de fraudegevoeligheid. Het is een reden om in Vlaanderen deze bedrijfsinformatie ook in het vizier te brengen van de sociale inspectiediensten (zie verder).

- Vleesindustrie:

Er wordt gesteld dat de omvang van de illegale tewerkstelling bij slachterijen en vleesverwerkende bedrijven groter is dan bij de vleesbewerkende bedrijven, dit omwille van het zwaardere en vuilere werk (Visser & van Zevenbergen, 2000,

¹⁴⁵ Regionaal Interdisciplinair Fraudeteam (2000), *Eindrapport project Robby, onderzoek naar de schoonmaakbranche*, 27 p.

¹⁴⁶ Evenwel is de industriële reiniging voor de Belgische situatie wel een kritieke sector. Zo werd in de aanvraag bij de KSZ voor de uitbreiding van OASIS (Beraadslaging nr. 05/001 van 18 januari 2005) gegevens gevraagd voor de industriële reiniging. We constateren ook dat veel frauderende nepbedrijfjes die zogenaamde 'sociale zekerheidskits' aanbieden opgeven actief te zijn in de schoonmaaksector (industriële reiniging), *De Standaard*, 3 april 2008, Brussel, www.standaard.be.

p. 60). Daarnaast zou naast het soort bedrijf ook het soort vlees dat een bedrijf slacht, verwerkt of bewerkt een invloed hebben (Ibid.).

– Detail- en groothandel:

Een verschil, dat van invloed is op illegale tewerkstelling, is de zichtbaarheid van het werk in de detailhandel in vergelijking met de groothandel (Visser & van Zevenbergen, 2000, p. 76). De Arbeidsinspectie in Nederland stelt vast dat illegale tewerkstelling in de detailhandel zich in hoofdzaak voordoet bij allochtone ondernemers. Deze winkels zijn voornamelijk gelegen in allochtone buurten (Ibid.). Door het feit dat bepaalde activiteiten in de groothandel arbeidsintensief zijn en weinig kennis behoeven (bv. het laden en lossen van vrachtwagens, bestellingen klaarmaken), maakt deze sector extra inbreukgevoelig (Ibid.).

HOOFDSTUK 3

DOORLICHTING VAN HET CONTROLEPROCES

IWSE

1. Het gebruik van interne databanken bij de registratie

1.1 MIA (Migratie en Inspectie Administratie)

1.1.1 Omschrijving

De MIA-databank is een dossieropvolging- en afhandelingsstelsel voor IWSE en het Vlaams Subsidieagentschap waarbij het de aanvragen voor arbeidskaarten voor buitenlandse werknemers omvat alsook de hiermee verbonden inspecties bij de betrokken werkgevers (IWSE, Jaarrapport 2006, p. 6).

Via een unieke login kan inzicht worden verkregen in de aangevraagde en geleverde arbeidsvergunningen en arbeidskaarten via de doorklikfunctie 'Migratie'. Ook kan voor elke werkgever waarvoor een onderzoek lopende of afgesloten is, via de doorklikfunctie 'Inspectie M', hiervan kennis genomen worden.

Specifiek voor de controles die lopend of afgesloten zijn bij een werkgever, kan via het intypen van een naam, postnummer, gemeente, straat, ondernemingsnummer, referentie P-J, inspectieprocedure, een overzicht worden verkregen van de gegevens over deze werkgever en de bij deze afgesloten/lopende onderzoeken. Volgende gegevens over de werkgever zijn bekend: naam, commerciële benaming, juridische vorm, adres, ondernemingsnummer, NACE-code, Paritair Comité. Voor de afgesloten/lopende onderzoeken zijn volgende gegevens bekend: toestand (startdatum, einddatum), details inspectiebezoek (datum, plaats, naam en adres werkgever), geïnspecteerde werknemers, documenten, procedure (type procedure, materie, aanvrager, termijn, einddatum).

1.1.2 Kritische opmerkingen

Daar de MIA-databank een dossieropvolging- en afhandelingsstelsel is voor de registratie van lopende en afgesloten onderzoeken, kan het beschouwd worden als een soort van 'kadaster/register van onderzoeken'. Men weet dus waar de zogenaamde slechte risico's zich bevinden waarbij het mogelijk moet zijn om fraude-

profielen op te stellen op basis van dit kadaster (=resultaatsanalyse). Zo kan bijvoorbeeld inzicht worden verkregen in de 'fraudegevoelige' sectoren (op basis van NACE-code), fraudegevoelige 'materies' (op basis lijst van inbreuken), zwaarte van de inbreuken (op basis van resultaat), meest 'fraudegevoelige' ondernemingsvorm, 'recidivistische' ondernemingen. Op basis van deze fraudeprofielen kan men vervolgens inspectieprioriteiten stellen. Minpunt evenwel is dat momenteel geen venster is waarin een opdeling wordt gemaakt op welke materies inbreuken zijn gepleegd.¹⁴⁷ Naar de toekomst dient dit echter opgenomen te worden wanneer men nog nauwkeuriger bepaalde risico's wil gaan bepalen.

Ondanks het feit dat men over een groot potentieel aan gegevens bezit, worden deze echter niet systematisch aangewend voor het bepalen van toekomstige onderzoeken. Via MIA moet het namelijk perfect mogelijk zijn om risicogroepen te gaan definiëren. Zo kunnen bijvoorbeeld ondernemingen die in het verleden een P-J hebben gekregen opgelijst worden en een tijd nadien opnieuw gecontroleerd worden.

Belangrijk voor zowel de goede werking van de databank als voor mogelijke toekomstige koppeling aan andere databanken (bijvoorbeeld 'kadaster van onderzoeken' binnen GENESIS) is het definiëren van een unieke sleutel. De enige unieke sleutel momenteel binnen MIA aanwezig, is het ondernemingsnummer.

Daarnaast zouden vergelijkbaar met OASIS en Delphi, ook automatische rapporten kunnen opgemaakt worden over de geselecteerde, frauderende ondernemingen.

Niet enkel de registratie van onderzoeken biedt mogelijkheden, maar ook de gegevens van aangevraagde/geleverde arbeidskaarten en arbeidsvergunningen door het Vlaams Subsidieagentschap, beschikbaar via MIA, scheppen opportunititeiten. Zo kunnen controles uitgevoerd worden op definitief geweigerde arbeidskaarten. Tevens kan men zich concentreren op deze categorieën waarvoor de meeste arbeidskaarten B worden afgeleverd of deze die een opvallend stijgend verloop kennen. Specifiek voor deze categorieën kan men nagaan in welke sectoren en in welke regio's de meeste arbeidskaarten worden afgeleverd.

Als voorbereiding van een uit te voeren inspectie, kan de MIA-databank een extra ondersteuning betekenen. Zo kan de inspecteur controleren wie van de werknemers binnen de te controleren onderneming over een arbeidskaart beschikt. Daarnaast kan nagegaan worden of de onderneming reeds het voorwerp van controle heeft uitgemaakt en welke het resultaat hierbij was. Systematisch gebruik van de

¹⁴⁷ Men kan deze informatie wel terugvinden in het inspectiedossier van desbetreffende werkgever.

MIA-databank door de controleurs bij de voorbereiding van controles is echter nog geen realiteit binnen IWSE.

Voornaamste problemen die zich in de uitbreiding van MIA lijken voor te doen zijn:

- de MIA-databank omvat enkel de onderzoeken in het kader van ‘Migratie’ uitgevoerd terwijl voor de andere dossiers een eigen registratie- en communicatiesysteem voor handen is;
- het wordt intern vaak omschreven als een ‘verouderd’ en ‘vervuild’ systeem, omdat de enige unieke sleutel, namelijk het KBO-nummer, niet systematisch wordt ingevuld, bedrijfsnamen niet steeds juist worden ingevuld;
- te weinig velden, opsplitsingen, gemaakt om aan gedegen risicoanalyse te kunnen doen;
- de oprichting van een ‘elektronisch inspectiedossier’ waardoor investeringen in MIA wellicht niet meer zullen plaatsvinden. Toch kunnen vastgestelde tekorten die zich momenteel in MIA voordoen bijdragen tot een betere en vollediger ontwikkeling van het ‘elektronisch inspectiedossier’.

1.2 Registratie- en communicatiesysteem

1.2.1 Omschrijving

IWSE beschikt naast de MIA-databank ook over een eigen registratie- en dossieropvolgingssysteem gericht op alle dossiers behalve deze van migratie. Taken zoals het geven van opdrachten en het registreren van tussentijdse en opvolgingsverslagen vinden in dit systeem plaats.

Tevens worden voor de financiële dossiers (bijvoorbeeld ESF) de maximale, gevraagde en aanvaarde kosten bijgehouden. Specifiek voor bemiddeling zijn alle inbreuken met bijhorende sanctioneringsmethoden hierin opgenomen (IWSE, Jaarrapport 2006, p. 6).

Het systeem maakt gebruik van filters waardoor specifieke informatie bekomen kan worden afhankelijk van de eigen behoeften. Op basis van de verschillende subcategorieën binnen gedefinieerde hoofdcategorieën (ID gegevens, werkgever, locatie inspectie, gegevens aanvraag, gegevens onderzoek, subsidiabele kost, gegevens resultaat, gegevens administratieve gegevens) zal de filter ruimer of beperkter ingesteld kunnen worden.

Zo kan bijvoorbeeld op basis van de subcategorieën jaar en volgnummer een dossier worden opgevraagd. Elk dossier wordt onderverdeeld in volgende categorieën: ID-gegevens (soort materie, soort onderzoek, volgnummer, naam werkgever, locatie van inspectie, inspecteur), aanvraag, onderzoek, TTV (tussentijds verslag), AV (aanvullend verslag), resultaten, P-J, administratieve afhandeling.

1.2.2 Kritische opmerkingen

Net als de MIA-databank (specifiek voor de materie migratie), kan ook het eigen registratie- en communicatiesysteem beschouwd worden als een 'kadaster van onderzoeken'. De indeling van elk dossier in categorieën zorgt voor een overzichtelijk geheel. Specifiek voor de categorie 'resultaten' wordt weergegeven op welke materie een inbreuk is gepleegd en welke de sanctie is.

1.3 Informaticasysteem Administratieve geldboeten

Het informaticasysteem dient ervoor te zorgen dat binnen de cel 'Administratieve Geldboeten' alle dossiers opgevolgd kunnen worden. Een onderscheid wordt gemaakt tussen de 'andere' administratieve geldboeten en de geldboeten naar aanleiding van feiten vatbaar voor strafvervolgning. Het systeem bevat tegelijk een link met het bestaande registratiesysteem van IWSE (IWSE, Jaarrapport 2006, p. 6). Er is geen link nodig met de MIA-databank daar de sanctionering van gepleegde inbreuken op de 'migratie'-materie een federale materie betreft.

2. De administratieve afhandeling van de controledossiers

Een belangrijk onderdeel bij het afsluiten van het controledossier betreft de administratieve afhandeling waarbij een kwaliteitscontrole zal plaatsvinden op het verslag geschreven door de inspecteur. Zowel binnen de MIA-databank, voor de materie 'migratie', als voor alle andere bevoegde materies binnen het eigen registratie- en communicatiesysteem, is zo een administratieve afhandeling voorzien.¹⁴⁸ De kwaliteitscontrole houdt in dat het inspectieverslag zal nagelezen worden waarbij tegelijkertijd nagegaan zal worden of de juiste strafsanctie is ingesteld.¹⁴⁹ Bij eventuele tekorten en/of onduidelijkheden in het controleverslag of bij een andere beoordeling van de strafsanctie, wordt het dossier teruggestuurd naar de desbetreffende inspecteur.

3. Voorliggende legislatieve wijzigingen die een invloed hebben op het controleproces

Bij het uitvoeren van een risicoanalyse moet niet enkel rekening gehouden worden met de huidige situatie maar dient tegelijk ook gekeken te worden naar toekomstige invloeden.

¹⁴⁸ Deze administratieve afhandeling dient binnen de 7 dagen na ontvangst van de documenten in Brussel plaats te vinden (streefdoel).

¹⁴⁹ De beoordeling van de strafsanctie streeft de eenduidigheid van sanctionering na (toepassing dezelfde sanctionering voor dezelfde inbreuk).

3.1 Opheffing overgangsmaatregelen nieuwe EU-lidstaten betreffende het vrij verkeer van werknemers

Werknemers uit de EER-lidstaten (de lidstaten van de EU, Noorwegen, IJsland en Liechtenstein) kunnen beroep doen op de verdragsbepalingen inzake het vrij verkeer van werknemers wanneer zij wensen een economische activiteit in een andere lidstaat uit te gaan oefenen.¹⁵⁰ Hierdoor bezitten zij een vrijstelling voor het aanvragen van een arbeidskaart. Bij de toetreding van de tien nieuwe lidstaten tot de Unie (1 mei 2004), werd echter de mogelijkheid voorzien voor de bestaande 15 lidstaten om gedurende een overgangsperiode het vrij verkeer van werknemers te beperken of te verbieden voor onderdanen uit de nieuwe lidstaten, behalve voor onderdanen van Malta en Cyprus. De overgangsperiode is maximaal 7 jaar van toepassing, tot 1 mei 2011. Vervolgens werd in België de verplichting behouden tot het aanvragen van een arbeidskaart voor onderdanen van deze acht nieuwe lidstaten.¹⁵¹ Door het KB van 24 april 2006 werd echter voorzien in een versoepeling van desbetreffende regelgeving voor de toekenning van arbeidsvergunningen en arbeidskaarten voor tewerkstelling in knelpuntberoepen.¹⁵² De bepalingen in dit artikel treden echter buiten werking op 1 mei 2009. Ook bij de recente toetredingen (1 januari 2007) van Roemenië en Bulgarije tot de Unie is voorzien in deze overgangsmaatregelen.¹⁵³

Daar voornamelijk arbeidskaarten worden verstrekt aan Polen en Roemenen, zal de opheffing van de overgangsmaatregelen zonder meer een effect teweeg brengen op het controle-universum. De vraag of tegen dan een inhoudelijke heroriëntatie dient doorgevoerd te worden, lijkt zich op te dringen.

Terwijl in België nog steeds beperkingen worden opgelegd inzake het vrij verkeer van werknemers vanuit de nieuwe EU-lidstaten, is dit in Nederland niet meer het geval voor de landen die in 2004 tot de EU zijn toegetreden.¹⁵⁴ We kunnen dus over de grens kijken om een inzicht te krijgen op de invloed die de opheffing van de beperkingen heeft op de organisatie van de Arbeidsinspectie.

¹⁵⁰ Art. 39 -42 Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap.

¹⁵¹ Zie KB van 12 april 2004 tot wijziging, naar aanleiding van de toetreding van de nieuwe lidstaten tot de Europese Unie, van het KB van 9 juni 1999 houdende de uitvoering van de wet van 30 april 1999 betreffende de tewerkstelling van buitenlandse werknemers.

¹⁵² Bij de toekenning wordt geen rekening gehouden met de toestand op de arbeidsmarkt wanneer het gaat om onderdanen van de acht nieuwe lidstaten en voor zover dat deze arbeidsvergunning betrekking heeft op beroepen waarvoor het Gewest erkend heeft dat er zich een tekort aan arbeidskrachten voordoet.

¹⁵³ De overgangsperiode voor deze landen loopt normaliter 2 jaar en geldt enkel voor werknemers en niet voor de zelfstandigen.

¹⁵⁴ Voor Bulgarije en Roemenië die toetraden op 1 januari 2007 gelden deze beperkingen wel nog.

In het Jaarplan 2008 van de Arbeidsinspectie wordt het volgende vermeld: 'Dergelijke veranderingen op de arbeidsmarkt kunnen gevolgen hebben voor de inzet van de inspectiecapaciteit van de AI. In sommige sectoren, zoals de land- en tuinbouw en de bouwsector, is het de ervaring van de AI dat veel van de overtredingen van de Wav betrekking hadden op het zonder vergunning inzetten van werknemers uit de Midden- en Oost-Europese (MOE) landen. Nu er voor deze werknemers geen tewerkstellingsvergunning meer nodig is, is het de verwachting dat het percentage overtredingen van de Wav, zeker in voornoemde sectoren, zal afnemen. De AI houdt wel vinger aan de pols, om te kunnen waarnemen in hoeverre werknemers uit de MOE-landen worden vervangen door goedkopere arbeidskrachten uit andere landen zoals Bulgarije en Oekraïne' (Arbeidsinspectie, 2008a, p. 29). Wanneer in 2009 of ten laatste in 2011 het vrij verkeer van werknemers voor de nieuwe EU-lidstaten in België een feit is, zal dit ongetwijfeld ook invloed hebben op de inspectiecapaciteit van IWSE. Het kan dan interessant zijn te leren van de reeds opgedane kennis van de Nederlandse Arbeidsinspectie.

3.2 De invloed van de Dienstenrichtlijn op het controleproces

We gaan in volgende na of Richtlijn 2006/123/EG van 12 december 2006 betreffende diensten op de interne markt (Dienstenrichtlijn) van invloed is op het controleproces van IWSE en hoe hiermee rekening dient te worden gehouden bij de risicoanalyse.

Voor de controletaak inzake private arbeidsbemiddeling zijn volgende artikelen uit de Dienstenrichtlijn van belang:

- artikel 1.6 stelt dat het arbeidsrecht onverlet blijft;
- artikel 2.2,e benadrukt dat de Dienstenrichtlijn niet van toepassing is op diensten van uitzendbedrijven;

Het handboek voor de implementatie van de dienstenrichtlijn (2007, p. 13) stelt het volgende: 'De uitsluiting van artikel 2, lid 2, onder e), heeft betrekking op het ter beschikking stellen van werknemers door uitzendbedrijven. Andere diensten dan het ter beschikking stellen van werknemers, die soms door dezelfde dienstverrichter worden verzorgd, waaronder diensten voor arbeidsbemiddeling of werving, vallen niet onder de uitsluiting en moeten dus onder de implementatiemaatregelen vallen'.

Deze bepaling zorgt ervoor dat een onderscheid dient gemaakt te worden tussen uitzendarbeid en al de andere taken van arbeidsbemiddeling.

- Artikel 3.1. geeft voorrang aan de bepalingen van Richtlijn 96/71/EG en Verordening (EEG) nr. 1408/71 wanneer een bepaling van de Dienstenrichtlijn in strijd zou zijn met een bepaling uit deze regelgevingen.¹⁵⁵

¹⁵⁵ Zie overwegingen 86 en 87 van de Dienstenrichtlijn.

De Dienstenrichtlijn streeft naar een administratieve vereenvoudiging waarbij lidstaten dienen na te gaan of procedures en formaliteiten die van toepassing zijn voor de toegang tot en de uitoefening van dienstenactiviteiten voldoende eenvoudig zijn en te vereenvoudigen indien dit niet het geval zou zijn (artikel 5.1).

Wanneer een lidstaat een dienstverrichter of afnemer vraagt om voorlegging van een certificaat, getuigschrift of enig ander document ter staving dat aan een eis is voldaan, aanvaardt hij elk document uit een andere lidstaat dat een gelijkwaardig doel heeft of waaruit blijkt dat aan de betrokken eis is voldaan (artikel 5.3).

Daarnaast wordt via een 'één-loket' de administratieve vereenvoudiging eveneens nagestreefd (artikel 6).

3.2.1 Vrijheid van vestiging

Het is belangrijk een onderscheid te maken tussen vrijheid van vestiging en vrijheid van dienstverlening.¹⁵⁶ De volgende vermelde relevante bepalingen zullen enkel van toepassing zijn op vestiging en niet op grensoverschrijdende dienstverrichting.¹⁵⁷ Artikel 9 verplicht de lidstaten te beoordelen in hoeverre het noodzakelijk is om een vergunningstelsel als zodanig in stand te houden. Hierbij wordt bepaald dat 'De lidstaten stellen de toegang tot en de uitoefening van een dienstenactiviteit niet afhankelijk van een vergunningstelsel, tenzij aan de volgende voorwaarden is voldaan:

- a) het vergunningstelsel heeft geen discriminerende werking jegens de betrokken dienstverrichter;
- b) de behoefte aan een vergunningstelsel is gerechtvaardigd om een dwingende reden van algemeen belang;

¹⁵⁶ 'Overeenkomstig de artikelen 43 en 49 van het EG-Verdrag en de daarmee verband houdende jurisprudentie van het HvJ wordt in de Dienstenrichtlijn een duidelijk onderscheid gemaakt tussen de regels die gelden voor vestiging enerzijds en de grensoverschrijdende verrichting van diensten anderzijds. Waar de artikelen 9 tot en met 15 betrekking hebben op de vestiging van dienstverrichters, gaat het in de artikelen 16 tot en met 21 over de grensoverschrijdende verrichting van diensten, dus de gevallen waarin de dienstverrichter niet is gevestigd in de lidstaat waarin hij diensten verricht. Het onderscheid tussen vestiging en grensoverschrijdende verrichting van diensten is dus van wezenlijk belang om te kunnen bepalen onder welke regels van de richtlijn een dienstverrichter valt' (EC, 2007, p. 50).

¹⁵⁷ 'Zij gelden voor alle gevallen waarin een bedrijf zich wil vestigen in een lidstaat. Daarbij maakt het niet uit of een dienstverrichter een nieuw bedrijf wil oprichten of dat een bestaand bedrijf een nieuwe vestiging wil openen, bijvoorbeeld een dochteronderneming of kantoor. Hieronder vallen zowel de situatie waarin een dienstverrichter zich in een andere lidstaat wil vestigen als de situatie waarin een dienstverrichter zich in zijn eigen lidstaat wil vestigen' (EC, 2007, p. 32)

- c) het nagestreefde doel kan niet door een minder beperkende maatregel worden bereikt, met name omdat een controle achteraf te laat zou komen om werkelijk doeltreffend te zijn.¹⁵⁸

De discussie willen wij hier niet voeren of het vergunningstelsel inzake private arbeidsbemiddeling (behalve uitzendarbeid) dient opgegeven te worden. Maar zowel bij het afschaffen of het behouden zal dit zonder meer consequenties met zich mee brengen.

Zo dient bij behoud met volgende bepalingen rekening gehouden te worden:

Artikel 10, lid 3 bepaalt dat 'de vergunningsvoorwaarden voor een nieuwe vestiging mogen gelijkwaardige, of gezien hun doel in wezen vergelijkbare, eisen en controles waaraan de dienstverrichter al in een andere of dezelfde lidstaat onderworpen is, niet overlappen.'¹⁵⁹

Artikel 10, lid 4 bepaalt dat 'de vergunning biedt de dienstverrichter op het gehele nationale grondgebied het recht op toegang tot of uitoefening van de dienstactiviteit, mede door oprichting van agentschappen, dochterondernemingen, kantoren of bijkantoren, tenzij een vergunning voor elke afzonderlijke vestiging of een beperking van de vergunning tot een bepaalde gedeelte van het grondgebied om dwingende redenen van algemeen belang gerechtvaardigd is.'¹⁶⁰

¹⁵⁸ 'Voor elk aangetroffen vergunningstelsel moet een lidstaat dus allereerst nagaan of het stelsel geen discriminerende werking heeft, dus of het niet rechtstreeks of indirect leidt tot ongelijke behandeling van binnenlandse dienstverrichters en dienstverrichters uit andere landen. In de tweede plaats moet de lidstaat beoordelen of het vergunningstelsel gerechtvaardigd is om een reden van algemeen belang en of het daadwerkelijk geschikt is om dat doel te bereiken. Ten slotte moet de lidstaat beoordelen of het nagestreefde doel niet met andere, minder beperkende maatregelen kan worden bereikt' (EC, 2007, p. 34).

¹⁵⁹ Overweging 61 stelt: 'De bepaling dat gelijkwaardige vergunningsvoorwaarden niet dubbel mogen voorkomen, belet de lidstaten niet hun eigen voorwaarden, als vastgesteld in het vergunningstelsel, toe te passen. Zij vereist alleen dat de bevoegde instanties, wanneer zij nagaan of de aanvrager aan deze voorwaarden voldoet, rekening houden met gelijkwaardige voorwaarden waaraan de aanvrager in een andere lidstaat al heeft voldaan. De bepaling vereist niet dat vergunningsvoorwaarden worden toegepast die in het vergunningstelsel van een andere lidstaat zijn vervat.'

¹⁶⁰ 'Wanneer in een lidstaat de afgifte van een vergunning voor een bepaalde activiteit tot de bevoegdheid van regionale of lokale overheden behoort, verplicht de richtlijn lidstaten niet om dit te wijzigen. Het enkele feit echter dat lokale of regionale overheden bevoegd zijn om vergunningen af te geven is op zichzelf geen geldige reden om een territoriale beperking van de geldigheid van de vergunningen te rechtvaardigen. Wel moet een vergunning nadat zij is afgegeven door de bevoegde regionale of lokale overheid (bijvoorbeeld van de plaats waar de dienstverrichter zich vestigt) in beginsel worden erkend door alle overige overheden van de lidstaat. Behalve wanneer er sprake is van gerechtvaardigde uitzonderingen mag een dienstverrichter die in het bezit is van een vergunning dus niet worden verplicht om bij een andere overheid nogmaals een vergunning aan te vragen wanneer hij zijn activiteiten op het gehele grondgebied wil uitoefenen' (EC, 2007, p. 37).

In artikel 14 wordt een oplijsting gemaakt met eisen die lidstaten niet mogen opleggen voor de toegang tot, of de uitoefening van een dienstactiviteit.

Artikel 15 verplicht lidstaten om na te gaan of bepaalde gestelde eisen niet discriminerend, noodzakelijk en evenredig zijn. Zo dient op basis van artikel 15, lid 2, b nagegaan te worden of volgende eis hieraan voldoet: 'eisen die van de dienstverrichter verlangen dat hij een bepaalde rechtsvorm heeft'.¹⁶¹

3.2.2 Vrijheid van diensten

Artikel 16 stelt dat grensoverschrijdende diensten vrij en zonder ongerechtvaardigde beperkingen mogen worden gesteld.¹⁶² Hierbij verbiedt artikel 16, lid 1 lidstaten om aan de toegang tot, of de uitoefening van een dienstenactiviteit eisen te verbinden die niet worden gerechtvaardigd door één van vier redenen van artikel 16, leden 1 en 3.¹⁶³ Daarnaast moeten dergelijke eisen altijd voldoen aan de beginselen van non-discriminatie, noodzaak en evenredigheid (EC, 2007, p. 51-52).

'Artikel 16, lid 2, b), heeft betrekking op eisen die dienstverrichters uit andere lidstaten verplichten om een administratieve procedure voor een vergunning of inschrijving te doorlopen voordat zij feitelijk kunnen beginnen met het verrichten van hun diensten. Het HvJ heeft steeds geoordeeld dat dergelijke voorafgaande controles alleen in uitzonderlijke gevallen gerechtvaardigd zijn, wanneer wordt aangetoond dat toezicht of controle achteraf niet toereikend zou zijn of niet tijdig genoeg zou kunnen plaatsvinden om ernstige schade te voorkomen' (EC, 2007, p. 56)

3.2.3 Informatie over dienstverrichters en hun diensten

Dienstverrichters dienen bepaalde informatie aan de afnemers ter beschikking te stellen, dit vanuit een verplichting van de lidstaten zelf of op verzoek van de afnemer.¹⁶⁴

'Tot de informatie die moet worden verstrekt behoren de belangrijkste gegevens over de identiteit van de dienstverrichter (waaronder naam, rechtspositie en rechtsvorm), adresgegevens, inschrijvingsgegevens en indien relevant zijn BTW-nummers. Als de activiteit vergunningsplichtig is, moeten de gegevens van de

¹⁶¹ 'Het is duidelijk dat het verplicht stellen van een bepaalde rechtsvorm een ernstige belemmering vormt voor de vestiging van dienstverrichters uit andere lidstaten omdat zij door dergelijke beperkingen mogelijk gedwongen worden om hun rechtsvorm of structuur te wijzigen' (EC, 2007, p. 47).

¹⁶² Met uitzondering van de diensten en aangelegenheden die omschreven worden in artikel 17.

¹⁶³ Het gaat hier om redenen van openbare orde, openbare veiligheid, de volksgezondheid of de bescherming van het milieu.

¹⁶⁴ Zie artikel 22, Dienstenrichtlijn.

bevoegde instantie die de vergunning heeft afgegeven of van het desbetreffende “één loket” worden vermeld. In het geval van geregementeerde beroepen moeten ook de titel, de lidstaat waar de titel werd behaald en de naam van de beroepsorde of instelling waarbij de dienstverrichter is ingeschreven worden opgegeven’ (EC, 2007, p. 68).

3.2.4 Multidisciplinaire activiteiten

De lidstaten dienen erop toe te zien dat op dienstverrichters geen eisen van toepassing zijn die hen ertoe verplichten uitsluitend een bepaalde specifieke activiteit uit te oefenen of die het gezamenlijk of in partnerschap uitoefenen van verschillende activiteiten beperken.¹⁶⁵

‘Beperkingen aan multidisciplinaire activiteiten voor de verrichters van diensten die bestaan uit certificering, accreditatie, technische controle, tests of proeven kunnen worden gehandhaafd wanneer zij gerechtvaardigd zijn om de onafhankelijkheid en onpartijdigheid van deze dienstverrichters te waarborgen’.

3.2.5 Administratieve samenwerking en uitoefenen van toezicht

De Europese Commissie (2007, p. 74) stelt dat ‘de samenwerking tussen de bevoegde instanties behoort een doeltreffend toezicht op dienstverrichters te waarborgen, op basis van juiste en volledige informatie. Hierdoor wordt het oneerlijke marktdeelnemers moeilijker gemaakt om toezicht te vermijden of geldende regels te omzeilen. Tegelijkertijd behoort administratieve samenwerking bij te dragen aan beperking van wildgroei aan controles op dienstverrichters’.

‘De artikelen 28 tot 36 verplichten lidstaten juridisch om elkaar wederzijdse bijstand te verlenen, met name bij het beantwoorden van verzoeken om informatie en het uitvoeren, indien noodzakelijk, van feitelijke verificaties, inspecties en onderzoeken. Dit betekent dat lidstaten de onderlinge samenwerking niet kunnen weigeren. Zij kunnen bijvoorbeeld het uitvoeren van verificaties of het verstrekken van informatie over een dienstverrichter niet achterwege laten op grond van het feit dat niet op hun grondgebied maar op dat van een andere lidstaat sprake is van risico’s of problemen’ (EC, 2007, p. 75).

Verzoeken om informatie en verzoeken tot het verrichten van verificaties, inspecties en onderzoeken dienen steeds goed gemotiveerd te worden, met vermelding van de reden van het verzoek (art. 28, lid 3). De verzochte informatie wordt zo snel mogelijk via elektronische weg verstrekt (art. 28, lid 6). Wanneer de informa-

¹⁶⁵ Art. 25, Dienstenrichtlijn.

tie verkregen is, mag deze alleen worden gebruikt voor de aangelegenheid waarvoor deze verzocht is (art. 28, lid 3).

‘De artikelen 30 en 31 voorzien in een verdeling van taken tussen de verschillende betrokken lidstaten. In deze artikelen worden de toezichthoudende taken dienstovereenkomstig verdeeld tussen de lidstaat van vestiging en de lidstaat waar de dienst wordt verricht. Op grond van deze artikelen is elke lidstaat in beginsel verantwoordelijk voor het toezicht op, en de handhaving van zijn eigen eisen. De andere lidstaat moet meewerken bij het daadwerkelijke toezicht’ (EC, 2007, p. 78).

Artikel 30 bespreekt het toezicht dat door de lidstaat van vestiging dient uitgevoerd te worden wanneer de dienstverrichter zich tijdelijk naar een andere lidstaat begeeft. Hierbij zal de lidstaat erop toezien dat op de naleving van zijn eisen toezicht wordt uitgeoefend in overeenstemming met de in zijn nationale wetgeving vastgestelde toezichtsbevoegdheden. Zoals reeds werd opgemerkt, kan de lidstaat van vestiging, toezichts- of handhavingsmaatregelen op zijn grondgebied niet achterwege laten op grond van het feit dat de dienst wordt verricht (en dat mogelijke schade wordt veroorzaakt) in een andere lidstaat.

Artikel 31 gaat dieper in op het toezicht door de lidstaat waar de dienst wordt verricht bij een tijdelijke verplaatsing van de dienstverrichter. Verschillende controletaken worden opgelegd:¹⁶⁶

- artikel 31.3.: ‘Op verzoek van de lidstaat van vestiging voeren de bevoegde instanties van de lidstaat waar de dienst wordt verricht verificaties, inspecties en onderzoeken uit, die nodig zijn om een doeltreffend toezicht door de lidstaat van vestiging te waarborgen. De bevoegde instanties handelen daarbij binnen de grenzen van de bevoegdheden die zij in hun lidstaat hebben. De bevoegde instanties kunnen zelf bepalen wat in ieder specifiek geval de meest geschikte maatregelen zijn om aan het verzoek van de lidstaat van vestiging te voldoen’;
- artikel 31.4.: ‘De bevoegde instanties van de lidstaat waar de dienst wordt verricht, kunnen op eigen initiatief verificaties, inspecties en onderzoeken ter plaatse verrichten, **mits deze niet discrimineren, ze niet plaatsvinden omdat de dienstverrichter in een andere lidstaat gevestigd is en ze evenredig zijn**’.

¹⁶⁶ Zie overwegingen 109 en 110 van de Dienstenrichtlijn:

(109) In gevallen waarin de dienstverrichter zich tijdelijk naar een andere lidstaat dan zijn lidstaat van vestiging begeeft, is het noodzakelijk om te voorzien in de wederzijdse bijstand tussen beide lidstaten, zodat de lidstaat waar de dienst wordt verricht, op verzoek van de lidstaat van vestiging of, als het alleen om de vaststelling van feiten gaat, op eigen initiatief, verificaties, inspecties en onderzoeken kan uitvoeren.

(110) Lidstaten mogen niet de mogelijkheid hebben de in deze richtlijn neergelegde regels, met inbegrip van de bepaling over het vrij verrichten van diensten, te ontwijken door verificaties, inspecties en onderzoeken uit te voeren die discriminerend of onevenredig zijn.

Tevens wordt een alarmmechanisme ingesteld voor wanneer een lidstaat kennis neemt van ernstige specifieke handelingen of omstandigheden met betrekking tot de dienstenactiviteit, die op zijn grondgebied of op het grondgebied van andere lidstaten ernstige schade aan de gezondheid of veiligheid van personen of aan het milieu kunnen veroorzaken. Hierbij stelt hij de lidstaat van vestiging, de andere betrokken lidstaten en de Commissie hiervan onverwijld op de hoogte (artikel 32.1).

3.2.6 Invloed van de Dienstenrichtlijn op de organisatie binnen IWSE

De dienstenrichtlijn speelt zowel een cruciale rol bij de toekomstige organisatie van het controleproces als op het decreet van 13 april 1999 met betrekking tot de private arbeidsbemiddeling in het Vlaamse Gewest.

Vooreerst zal er een onderscheid dienen gemaakt te worden tussen uitzendarbeid en de andere vormen van private arbeidsbemiddeling (werving, selectie, bemiddeling, outplacement) door het feit dat de Dienstenrichtlijn geen invloed heeft op uitzendbedrijven. Een opsplitsing van het decreet van 13 april 1999 dringt zich dus op.

Waar nu een erkenning nodig is voor het uitoefenen van activiteiten van private arbeidsbemiddeling komt dit door de Dienstenrichtlijn zwaar ter discussie te staan.¹⁶⁷ Hierbij dient aandacht besteed te worden aan de bepalingen inzake vrijheid van vestiging en vrijheid van diensten door beide afzonderlijk te bestuderen maar ook door beide als communicerende vaten te aanzien. Het gevaar bestaat immers dat een verschil in beleid tussen vrijheid van vestiging en vrijheid van dienstverlening zal leiden tot een vorm van discriminatie (van ofwel vestigingen in eigen lidstaat, of dienstverrichters uit een andere lidstaat).

Daarnaast heeft de Dienstenrichtlijn een grote invloed op de toekomstige organisatie van het controleproces. Wanneer geen erkenning meer opgelegd kan worden, verliest IWSE elk zicht op de aanwezige bemiddelingsbureaus.

Een geformuleerde oplossing vanuit IWSE voor dit probleem is het BTW-nummer combineren met een overeenstemmende NACE-code. Op deze manier zou men alle bureaus die diensten verrichten onder de betreffende NACE-code van bemiddeling kunnen traceren. Buitenlandse kantoren zouden opgespoord kunnen worden via LIMOSA.

De scope aan taken inzake de controle op private arbeidsbemiddeling lijken uitgebreid te zijn door de Dienstenrichtlijn. Zo zal IWSE toezicht moeten uitoefenen op

¹⁶⁷ Echter niet voor uitzendbedrijven.

nationaal gestelde eisen; verificaties, inspecties en onderzoeken uitoefenen op verzoek van de lidstaat van vestiging; op eigen initiatief onderzoeken uitvoeren rekening houdend met de daarbij opgelegde voorwaarden.

4. Het elektronisch inspectiedossier

Binnen Inspectie WSE beoogt men tegen eind 2009 te kunnen overstappen van een papieren naar een elektronisch inspectiedossier. Men heeft er voor gekozen per materie te werk te gaan.

In het licht van de ontwikkeling van dit systeem dient rekening gehouden te worden met gebreken die men nu ervaart in de MIA-databank en het eigen registratie- en communicatiesysteem. Zo dient er gestreefd te worden naar het opnemen van specifieke gegevens die een risicoanalyse mogelijk maken. Ook dient de toegang verkregen te worden tot een aantal sociale databanken. Tenslotte dient ook een output aangeboden te worden aan de inspecteurs (cf. sociale foto) die bruikbaar is voor de voorbereiding en rapportering van de inspecties.

In het kader van een risicoanalyse is het echter belangrijk om een zicht te hebben op het historisch profiel van een ondernemer. Cruciale gegevens over ondernemingen die zich in MIA of het eigen registratie- en communicatiesysteem bevinden dienen overgenomen te worden (cf. Graydon nv die het verleden verder elektronisch archiveert).

Samenwerking met het Vlaams Subsidieagentschap dringt zich ook op daar de MIA-applicatie tot op heden door beide gebruikt wordt. De consultatie van arbeidskaarten door IWSE zou evenwel ook mogelijk zijn wanneer toegang tot LIMOSA bekomen kan worden.

HOOFDSTUK 4

DOORLICHTING VAN HET CONTROLEPROCES ESF-PROJECTEN

De financiële controleopdrachten van de IWSE situeren zich in een aparte discipline van inspectie, audit en fraudebestrijding die internationaal en nationaal aan belang wint. Het jarenlang niet goedkeuren van de Europese rekeningen door de Europese Rekenkamer heeft recent zowel Europees als nationaal een toegenomen inspanning opgeleverd om de standaarden van het controleapparaat te verhogen, dit zonder de kostprijs van de controles buiten proportie op te drijven. De internationale standaarden voor auditororganisaties worstelen met dezelfde problemen om met een voldoende graad van zekerheid een betrouwbare certificering af te leveren omtrent de correctheid van de rekeningen. Daarnaast moet men de overheidsmiddelen vrijwaren tegen alle mogelijke vormen van fraude. De bekommernis omtrent integriteitsbeleid en fraudepreventie is pas geëxpliciteerd. Zo is Europees OLAF pas in 1999 gecreëerd en binnen de Vlaamse Administratie is IAVA in 2001 opgericht en lanceerde zij in december 2007 een 'Leidraad Interne Controle/Organisatiebeheersing' waarin 'Effectiviteit, Integriteit, Kwaliteit en Efficiëntie (EIKE)' sleutelbegrippen zijn.

De IWSE heeft de opdracht ESF-projecten te controleren voor rekening van de Vlaamse auditinstanties. Daarnaast moet zij ook de financiële controle uitvoeren van diverse tewerkstellingsprojecten van de Vlaamse overheid zelf. De groeiende complexiteit van de normen maakt dat de ESF opdracht voor de IWSE een ideale omgeving is om ook zijn eigen inspectieopdrachten te optimaliseren. Aandacht voor risicoanalyse en fraudebestrijding worden kernbegrippen.

Wij situeren hierna de controleopdracht voor de ESF projecten vooreerst in deze groeiende aandacht voor risicoanalyse en fraudebestrijding, in de Europese verwachtingen ter zake, in de structurering van de controle voor Europese structuurfondsen in Vlaanderen, om dieper in te gaan op de rol van de IWSE. Ten slotte geven wij aanbevelingen voor de toekomst.

1. Inleiding: toegenomen aandacht voor risicoanalyse en verantwoording van de auditopdrachten

1.1 Forensische audit

Zowel in bedrijven, als bij de overheid, wordt de strijd tegen alle mogelijke vormen van fraude een grotere prioriteit. In de auditfunctie krijgt men daarom ook meer aandacht voor 'forensische' controles. Principes en redeneerschema's zijn toepasbaar op zowel sociale als fiscale fraude, maar ook op boekhoudkundige controles.

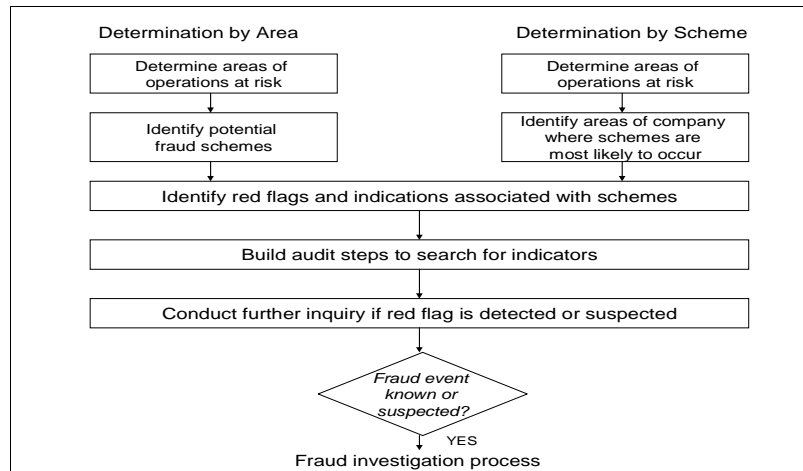
Het Instituut van Forensische Auditoren (IFA) omschrijft het begrip 'forensische audit' als volgt: 'forensic auditing is the area of expertise geared towards collecting, processing and analysing of and reporting on data, in a pre-defined context, for the purpose of finding facts and/or evidence in the context of financial/legal disputes and/or irregularities (including fraud) and giving preventive advice in this area'.¹⁶⁸

Bij uitgevoerde onderzoeken m.b.t. forensische audit richt men zich op documenten, rapporten en boekhouding waarbij men inzicht zal proberen te verwerven over (Louchard & Trivino, p. 4):

- ongewone transacties wat betreft:
 - tijd (dag, week, maand, jaar of seizoen);
 - frequentie (teveel, te weinig);
 - plaats (te ver, te dichtbij en te afgelegen);
 - bedrag (te hoog, te laag, te verschillend, te gelijkend);
- het begrijpen van interne controles en zwaktes binnen de onderneming;
- het beoordelen van de authenticiteit van documenten (bv. contracten, rekeningen, bankafschriften).

¹⁶⁸ www.ifa-iaf.be.

Het auditproces naar fraude kan volgend verloop kennen:



Bron: Louchard & Trivino (2008)

Figuur 4.1 Auditproces naar fraude

Bij het opstellen van een auditplan naar fraude, zal men als forensisch auditeur voornamelijk gebruik maken van interviewtechnieken en dataminingprogramma's.

2. Europees kader beheer, toezicht en controle ESF-projecten

De voorbije dertien jaar heeft de Europese Rekenkamer geen positief oordeel kunnen geven over de Rekeningen van de Europese Commissie, omdat te veel 'onregelmatigheden' werden geconstateerd. Europa en de lidstaten proberen daaraan nu te verhelpen door een betere controleprocedure te installeren. Een foutenmarge van 2% van het gedeclareerde bedrag zou acceptabel zijn.¹⁶⁹

2.1 Verwachtingen DG EMPL

Voor de nieuwste periode 2007-2013 voorziet de Verordening (EG) 1083/2006 van de Raad houdende algemene bepalingen inzake het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling, het Europees Sociaal Fonds en het Cohesiefonds en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 1260/1999 in artikels 60-62 de drie verschillende

¹⁶⁹ Een voorbeeld hoe de lidstaten hieraan proberen te verhelpen is ook te vinden in het Verslag Algemene Rekenkamer Rapport bij de Nederlandse EU-lidstaatsverklaring 2007, Persbericht Algemene Rekenkamer, 15 mei 2008.

instanties betrokken bij het beheer, toezicht en de controle van de programma's in de structuurfondsen.

De Verordening voorziet in artikel 59 drie autoriteiten, m.n.:

- *een managementautoriteit*: elke nationale, regionale, plaatselijke openbare autoriteit of een overheids- of particuliere instantie belast met het beheer van de operationele programma's;
- *een certificeringautoriteit*: elke nationale, regionale, plaatselijke openbare autoriteit of een overheidsinstantie die de uitgavendeclaraties en betalingsaanvragen moet certificeren voordat zij aan de Commissie worden toegezonden;
- *een auditautoriteit* is elke nationale, regionale, plaatselijke openbare autoriteit of een overheidsinstantie die functioneel onafhankelijk is van de managementautoriteit en van de certificeringautoriteit en verantwoordelijk is voor het verifiëren van de goede werking van het beheers- en controlesysteem.

Daarnaast richt de managementautoriteit ook een Comité van Toezicht op.

De managementautoriteit ziet toe op de selectie van concrete acties, of de medegefinancierde producten en diensten werkelijk worden geleverd, organiseert daartoe controles ter plaatse aan de hand van een steekproef, staat in voor een systeem om de boekhoudkundige gegevens te verwerken, kijkt er op toe dat de begunstigen zelf voor elke actie een afzonderlijk boekhoudsysteem bijhouden, dat er evaluaties van de operationele programma's gebeuren, dat alle documenten met betrekking tot uitgaven en audits beschikbaar zijn, dat de certificeringinstantie alle nodige informatie ontvangt, dat het Comité van Toezicht over alle nodige informatie beschikt, dat de regels inzake een Jaarverslag en inzake voorlichting en publiciteit worden gevolgd en geven ook informatie over grote projecten.

De certificeringinstantie moet de gecertificeerde uitgavenstaten en betalingsaanvragen bij de Commissie indienen, erop toezien dat deze uitgavenstaat juist is, afkomstig van een betrouwbaar boekhoudsysteem en gebaseerd is op controleerbare bewijsstukken, dat de uitgaven gerelateerd zijn aan de acties overeenkomstig de communautaire en nationale voorschriften, ziet er op toe dat de managementautoriteit toereikende informatie krijgt over de gevolgde procedures en verificaties, voor de certificering rekening houden met de resultaten van de audits, en moet hierover ook een boekhouding op geïnformatiseerde wijze bijhouden.

De auditautoriteit dient na te gaan of het beheers- en controlesysteem van het operationeel programma functioneert, dat aan de hand van een adequate steekproef audits op de concrete acties worden verricht, dat binnen de negen maanden na de goedkeuring van het programma hiervoor ook een auditstrategie wordt voorgelegd, jaarlijks hiervoor een controleverslag wordt voorgelegd en dat op basis van onder hun verantwoordelijkheid uitgevoerde controles en audits een antwoord

kan gegeven worden of het beheers- en controlesysteem voldoende efficiënt functioneert.

De verhoogde aandacht van DG EMPL situeert zich in de aandacht die de Commissie zelf hecht aan de versterking van de toezichthoudende rol van de Commissie in het kader van het 'gedeeld beheer' van structurele acties (Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad en de Rekenkamer, COM (2008) 97), dit op aandringen van de Europese Rekenkamer zelf die tal van onregelmatigheden en zwakheden in het controlesysteem had vastgesteld.

Opvallend is overigens de lange doorlooptijd van deze controles, onder meer samenhangend met de lange doorlooptijd van projecten. Zo konden voor het programma 1994-1999 tot 31 maart 2003 aanvragen voor eindbetalingen worden ingediend, zodat de follow-up van de 'ex-post' audits voor deze programma-periode slechts begin 2008 konden afgesloten worden (Mededeling, op. cit., p. 8). Blijkbaar is dit toch nog een proces dat volop in ontwikkeling is want in haar mededeling van februari 2008 wordt pas voor de loop van het jaar een audit-handleiding voor de structuurfondsen in het vooruitzicht gesteld, alsmede richtsnoeren voor eersteniveau-verificaties door beheersautoriteiten en richtsnoeren over de certificeringfunctie (Ibid., p. 10). Tevens zullen twee handleidingen voor de auditautoriteiten in 2008 worden afgerond (Ibid., p. 9).

De operationalisering hiervan EN de politieke aandacht hiervoor is van zeer recente datum en zit in een fase van intensifiëring. Een voorbeeld hiervan is hoe in de eerste week van juni 2008 de Begrotingscontrolecommissie van het Europees Parlement hierover een debat organiseerde terwijl op 10 juni 2008 DG EMPL en DG REGIO naar de nationale autoriteiten, de Europese Rekenkamer en het Europees Parlement hierover een informatieseminarie organiseerden (Inleidende toespraak D. Hübner, Europees Commissaris Regionale Politiek, op het seminarie 'Control of Structural actions – meeting the challenge'). De drie controleniveaus van de nationale programma's, de managementautoriteit, de certificerende autoriteit en de auditautoriteit werden hier toegelicht.

Een punt van zorg is ook het beheersen van de beheers- en controlekosten en vereenvoudiging.

Doorheen deze introductie van nieuwe procedures en richtsnoeren (en ook overigens in de appreciatie van de adequaatheid van de beheers- en controle-instanties) wordt nogal wat aandacht geschonken aan opleiding en vorming. In 2007 heeft men zich geconcentreerd op de vorming van de auditinstanties, en in 2008 zal men zich concentreren op de management- en certificeringsautoriteiten. De Commissie voorziet ook in een 'self-assessment' tool en is ook beschikbaar voor nationale training acties (ook OLAF werkt daar aan mee). Overigens is ook deze informatiedoorstroming naar de projectuitvoerders voorzien (Toespraak D. Hübner, p. 3).

2.2 Verwachtingen van OLAF (Office Européen de Lutte Anti-fraude)

OLAF heeft als opdracht 'de financiële belangen van de Europese Unie – en dus die van de burgers van de Unie – en de reputatie van de Europese instellingen te beschermen' (OLAF, Zevende activiteitenverslag, p. 5). Om deze opdracht te realiseren focust OLAF op fraude, corruptie en andere illegale activiteiten die de belangen van de Unie schaden en verstrekt het ondersteuning aan de Gemeenschap en de nationale autoriteiten op het vlak van fraudebestrijding (Ibid.).

OLAF maakt het onderscheid tussen 'onregelmatigheden' en 'fraude'. 'Irregularity is any infringement of a provision of Community law resulting from an act or omission by an economic operator which has, or would have, the effect of prejudging the general budget of the European Union by charging an unjustified item of expenditure to the general budget.' (article 2(7) of Council Regulation (EC) 1083/2006 (geciteerd in Khouw, presentatie 10 juni, slide 3)). 'Fraude' is een criminele notie. Alleen een juridische beslissing kan een verdenking van fraude kwalificeren als echte fraude. In de 'Convention of the Communities Financial Interests' (1995) wordt fraude gedefinieerd als elke 'intentional act or omission, use of false/incorrect documents, non disclosure of information leading to a loss for the Community budget and misappropriation' (Ibid., slide 2).

In de strijd tegen fraude is de Europese Commissie er zich van bewust dat een goede risicobeoordeling- en beheer, als onderdelen van een controlesysteem, ertoe bijdragen dat het geld van de belastingplichtigen doeltreffend besteed wordt (COM (2007) 390, p. 11).

De geformuleerde nood aan een gemeenschappelijke methode voor risicobeheer heeft ertoe bijgedragen dat men nu over een gemeenschappelijke methode beschikt om risico's te analyseren en een geschikte aanpak te kiezen (COM (2007) 390, p. 11).

Merk verder op dat in deze Europese discussie heel wat elementen terug komen die wij in België hanteerden voor de prioriteiten omtrent fraudebestrijding: de aandacht voor de maatschappelijke (sociale en economische) kost van de fraude; de 'sociologische - criminologische driehoek' van het fraudefenomeen (financiële druk - opportuniteiten - rationalisaties); het belang van preventie en fraudedetectie en repressie; de behoefte aan transparantie over wie voordelen krijgt en het bijhouden van de onregelmatigheden en fraude die geconstateerd wordt; het opvolgen en rapporteren hierover (zie hoofdstuk 2; zie ook Pacolet & De Wispelaere, 2008).

2.3 Implicaties naar de controle en auditactiviteiten

2.3.1 Structurering van het toezicht en audit

De auditinstantie moet binnen de 9 maand na goedkeuring van het operationeel programma een auditstrategie voorleggen, moet jaarlijks dan een auditverslag voorleggen en moet einde 2017 een 'verklaring van afsluiting' indienen voor het programma (artikel 62 van verordening 1083 (2006)).

2.3.2 Steekproeftrekking voor controles en risicoanalyse

Zowel de oude (Regulation 438/2001, geciteerd in ERDF Financial Control Unit Ireland, p. 112) als de nieuwe richtlijnen van steekproeftrekking verwijzen naar een risicogebaseerde selectie van projecten of transacties voor controle of audit.

In feite kunnen twee soorten van steekproef getrokken worden, een toevallige steekproef en een steekproef gecorrigeerd voor risico's. De ene methode heeft belang om de nauwkeurigheid en betrouwbaarheid van de controlesystemen te verifiëren en de omvang van de fraude. De tweede methode heeft belang in het beteugelen van de fraude. De concepten worden door elkaar gebruikt.

2.3.2.1 Toevallige steekproef

De steekproefaudits moeten 'ad random' gebeuren.

De EU verwacht een inschatting van de foutenpercentages bij de uitbetalingen in termen van het totale programma.

Twee componenten kunnen worden onderscheiden:

- het percentage van de aangiften met fouten;
- de omvang van deze fouten.

De Auditdienst Ministerie van Economische Zaken Nederland verantwoorde zijn steekproeftrekking dan ook in functie van twee dimensies:

- vooreerst werd een steekproef getrokken van projecten;
- daarbinnen diende een steekproef getrokken op basis van de zogenaamde Monetary Unit Sampling.

2.3.2.2 Risicoselectie en risicoanalyse

Een voorbeeld van risicoanalyse en selectie: de ERDF Financial Control Unit Ireland.

De audit onderscheidt inherente risico's (risico van fouten en onregelmatigheden, verbonden met de natuur van de acties) en controlerisico's, of het risico dat de controleprocedures die in een organisatie bestaan dit niet kunnen ontdekken, voorkomen. Het betreffen een aantal structurele en procedurale afspraken die dit risico moeten beperken. Daarnaast moet de autoriteit ook rekening houden met informatie over vroegere onregelmatigheden en audits. De auditcommissie heeft een systeem van weging uitgewerkt voor de selectie van programmamaatregelen, organisaties en projecten. Een score kan toegekend worden op elk van deze niveaus, bijvoorbeeld van 1 (laag risico) tot 5 (hoog risico) (zie bijlage 2). De ERDF Financial Control Unit selecteert de maatregelen, operatoren en projecten op basis van een aantal dimensies, die een relatief gewicht krijgen, en een score. Op basis daarvan werd een score berekend, die dan gehanteerd werd om het budget van de respectievelijke programmaonderdelen te wegen (Risk Adjusted Monetary Value). Hierdoor kon men de middelen prioritair inzetten waar het grootste belang mee gemoeid is. Op basis hiervan kan men een prioriteitenlijst opstellen in functie van het belang (dat men hecht) aan een bepaald risico.

Ook het IAVA werkt op een gelijkaardige manier. In haar scores hanteert zij ook de dimensie van materialiteit waar een zeker gewicht wordt gegeven aan de financiële omvang en het aantal betrokken personeelsleden (zie verder).

Overlap van controles dient vermeden te worden. Dit past ook in het principe van 'single audit'. Zo kunnen de projecten reeds onderzocht/bezocht door een andere instantie worden uitgesloten van de steekproeftrekking. Men zou de informatie wel kunnen gebruiken om een inschatting te maken van de totale omvang van de fraude of de fouten in het controlesysteem.

2.3.3 Verloop van de controles

De controle verloopt op verschillende niveaus. Er is de managementcontrole en de certificatiecontrole.

De managementcontrole bestaat uit een administratieve controle en een controle ter plekke. Deze laatste wordt bij voorkeur op voorhand aangekondigd (opdat de projectpromotoren het betrokken personeel kunnen mobiliseren en de nodige staf en documenten kunnen klaar houden). Maar zij kan ook onaangekondigd gebeuren voor bepaalde initiatieven (bv. cursussen). De controles ter plekke moeten op basis van een steekproef georganiseerd worden, voldoende groot om een redelijke zekerheid te hebben over de 'legality and regularity' van de transacties (Guidance document, 2008, p. 11). De steekproef moet beschreven worden en de selectie van acties en transacties moet bijgehouden worden. Geen enkele actie mag uitgesloten worden, maar voor talrijke kleine transacties biedt de administratieve verificatie waarschijnlijk voldoende zekerheid, wat via een steekproef kan bevestigd worden. De intensiteit van de controle ter plekke is afhankelijk van de aard van de projec-

ten en de aard van de documentatie voorzien door de indiener. De steekproef zou kunnen focussen op grote projecten, of waar onregelmatigheden voordien werden vastgesteld, of specifieke en ongewone transacties werden geïdentificeerd. Daarmee is de selectie 'risicogeorieënterd'. Zij kan ook een toevallige steekproef, complementair of als alternatief voor de risicogeorieënteerde, hanteren. Indien een beneficiant meerdere projecten beheert, moet minstens één ter plekke onderzocht worden. Wanneer onregelmatigheden worden vastgesteld gedurende de overige verificaties, dan dient de steekproef uitgebreid te worden (Ibid., p. 11).

De audit verloopt ook in verschillende fasen. Eerst wordt een screening gedaan van het hele project en nadien wordt een bijkomende screening gedaan van de geselecteerde verrichtingen. Bijvoorbeeld wordt elke 30ste verrichting geverifieerd. Het verloop van deze procedure wordt vastgelegd in een handboek.

2.3.4 Bijhouden van registers van goede en slechte risico's

In het OLAF-Jaarverslag wordt ook verwezen naar een eigen systeem van het bijhouden van een register ('zwarte lijst') van organisaties veroordeeld voor fraude en corruptie. Dergelijk register zou ingang moeten vinden vanaf 1 januari 2009 (*La lutte contre la fraude*, Jaarverslag 2006). Zij beschikt overigens zelf reeds over een Early Warning System met betrekking tot de fondsen die zij zelf beheert COM (2007) 390, p. 14). Voor het EOGFL-Garantiefonds heeft zij een systeem opgesteld dat ingevuld wordt door de lidstaten. Daarenboven kan men ook werken met een positieve lijst van operatoren die een label krijgen als meer betrouwbaar, beter georganiseerd etc. OLAF maakte in 2006 een inventaris van dergelijke 'zwarte lijsten' van riskante projecten in de lidstaten, en constateerde dat in ongeveer de helft van de lidstaten een dergelijk systeem bestond, in de andere helft niet (*Commission Européenne, Lutte contre la Fraude, 2006, Annexe au Rapport Annuel de la Commission sur la protection des intérêts financiers des Communautés, 2008, p. 57*). Wat niet betekende dat men in die andere landen geen systeem gebruikte van identificatie van riskante organisaties. Een aantal indicatoren die wezen op een risico voor de overheid waren instanties die niet in orde zijn met de fiscale of parafiscale bijdragen. België gebruikt volgens het OLAF-rapport dergelijk systeem niet. Toch lijkt dit overzicht niet volledig. Zo is in de concrete context van ESF-projecten het ESF-Agentschap in Vlaanderen aan het werken met kwaliteitsindicatoren voor zijn projecten (zie verder).

In datzelfde verslag wordt overigens ook een overzicht gegeven i.v.m. het statuut van zogenaamde 'klokkenluiders' (Ibid., p. 77).¹⁷⁰

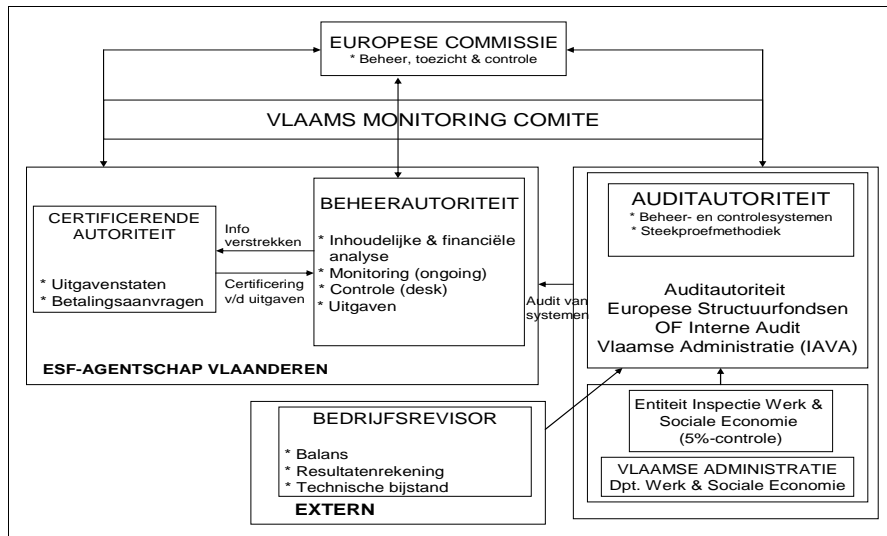
¹⁷⁰ Meldpunten van fraude of integriteitsproblemen kunnen een element vormen in de strijd tegen fraude.

3. Organisatie van de ESF-projecten in Vlaanderen en de controle-instanties: controle in de oude en nieuwe periode

Het optreden van de Belgische/Vlaamse beheers- en controle-instanties van de Europese structuurfondsen wordt bepaald door Europese regelgeving. Op dit ogenblik zijn de programma's 1994-1999 pas definitief afgesloten. De nieuwe programmeringsperiode 2000-2006 loopt op zijn einde, en de nieuwste periode 2007-2013 is pas opgestart. De huidige controlestructuur zit in een scharnierpunt tussen beide perioden. De IAVA zal nog tot midden volgend jaar een opvolging dienen te doen van dit programma voor Vlaanderen en ondertussen werd reeds, met ingang van 2007, de structuur voor 2007-2013 op poten gezet.

Artikel 59 Verordening (EG) nr. 1083/2006 definieert drie autoriteiten die moeten voorzien in het beheer en de controle van het Vlaams ESF-programma (Operationeel Programma 2007-2013) doelstelling 2: de managementautoriteit, een certificeringautoriteit en een auditautoriteit. Er is evenwel verandering opgetreden tussen het thans aflopende programma 2000-2006 en het nieuwe programma 2007-2013.

Op Vlaams niveau waren en zijn de management- en certificeringautoriteit gesitueerd binnen het ESF-agentschap. De functie van auditautoriteit was voor het oude programma opgenomen door de IAVA (maar de eindafsluiting die het voorwerp ging vormen van een certificering door een inspecteur van Financiën) en zal in het nieuwe programma volledig worden opgenomen door de Vlaamse Auditautoriteit Europese Structuurfondsen. Taken van ex-post controle van de projectuitgaven gedefinieerd voor deze auditautoriteit, werden en worden uitgevoerd door het Departement WSE, afdeling Inspectie (IWSE). De toebedeelde taken aan de auditautoriteit worden gedefinieerd in artikel 62 Verordening (EG) nr. 1083/2006.



Bron: WSE, 2006, p. 95 (aanpassing)

Figuur 4.2 Overzicht beheer-, certificering – en de auditautoriteit

Het jaarverslag 2007 van IWSE merkt op dat ‘deze structuur voor gevolg heeft dat in de toekomst Inspectie WSE in opdracht van de Vlaamse Auditautoriteit controles zal uitvoeren ter plaatse. De te controleren dossiers zullen op basis van een objectieve wetenschappelijke onderbouwde steekproef tevens worden geselecteerd door deze laatste’ (IWSE, Jaarverslag 2007).

3.1 De managementautoriteit

Het Operationeel Programma ESF Doelstelling 2 wordt beheerd door het ESF-Agentschap. Ook andere ESF programma’s als doelstelling 3 en Equal (zie ESF Agentschap, Jaarverslag 2006) worden beheerd door het ESF-Agentschap. Dit managementcomité heeft zelf reeds een opdracht in de vlotte financiële afhandeling van projectdossiers, controle van de betalingsaanvragen, inclusief controle ter plaatse en de opstelling van een boekhoudkundig systeem in werking stellen ‘dat aan de eisen inzake financieel beheer, toezicht, verificaties, audits en evaluatie voldoet’ (op. cit. p. 21).

De beheersautoriteit doet 15% van de controle/inspectie werk en voorzag hier zelf reeds 2 VTE voor. Volgens het nieuwe systeem moet nu een full audit door het agentschap zelf gebeuren. Het Agentschap zal zelf een controle ter plekke moeten uitvoeren. Men voorziet dat voor deze nieuwe controle waarschijnlijk nog eens twee VTE moet voorzien worden. Hiertoe wordt een handboek opgesteld, en er zal ook training voorzien worden door een extern bureau.

De resultatenrekening, zijnde de afrekening voor het dossier technische bijstand van de vzw ESF-Agentschap wordt door een externe bedrijfsrevisor gecontroleerd en gecertificeerd (Ibid., p. 22).

De Beheersinstantie moet krachtens artikel 60 van de EG-Verordening 1083 (2006) toezien op de verificatie van 'administratieve, financiële, technische en materiële aspecten van concrete acties,' (artikel 13 van Verordening 1 828 (2006)) en kan hiertoe op twee wijzen controleren:

- administratieve verificaties met betrekking tot elk verzoek tot terugbetaling van begunstigden;
- controles ter plaatse van afzonderlijke concrete acties (artikel 13 van Verordening 1 828 (2006)).

Hiertoe moet eveneens een steekproef van acties worden getrokken:

'De beheersautoriteit stelt de steekproefomvang zodanig vast dat een redelijke mate van zekerheid wordt verkregen omtrent de wettigheid en regelmatigheid van de onderliggende verrichtingen, gelet op het door de beheersautoriteit voor het soort begunstigden en concrete acties in kwestie vastgestelde risiconiveau. Zij beziet de steekproefmethode elk jaar opnieuw' (artikel 13 van Verordening 1 828 (2006)).

3.2 De certificatieautoriteit

Is eveneens gesitueerd bij het ESF-Agentschap maar weliswaar functioneel gescheiden van de managementautoriteit. Zij staat in voor het opstellen van de gecertificeerde uitgavenstaten en van betalingsaanvragen en de indiening ervan bij de Europese Commissie. Zij certificeert dat de betalingsaanvragen afkomstig zijn uit betrouwbare boekhoudsystemen, gebaseerd op controleerbare bewijsstukken, en dat de gedeclareerde uitgaven in overeenstemming zijn met de geldende communautaire en nationale voorschriften. De certificatie impliceert de inzet van één VTE.

3.3 De auditautoriteit

De auditautoriteit wordt opgenomen door de 'Auditautoriteit Europese Structuurfondsen' die met ingang van 1 januari 2007 is aangesteld (Besluit van 30 november 2007 van de Vlaamse Regering houdende aanduiding van de Vlaamse Auditautoriteit voor de Europese Structuurfondsen en houdende oprichting van de Auditcel van de Auditautoriteit). Twee Inspecteurs van Financiën worden aangewezen als Auditautoriteit, dit om deze bevoegdheid en rol duidelijk te scheiden van deze van de Inspectie Financiën. Deze situatie werd met dit besluit geformaliseerd voor de nieuwe programmaperiode, maar gold ook voor de vorige programmaperioden. De aangeduide inspecteur moest een certificering geven voor de

lopende programma's van de structuurfondsen. Dit is overigens verschillend verlopen voor de ESF projecten (audit door IAVA) en de EFRO-projecten (audit door Ernst & Young) (zie verder).

De auditautoriteit is verantwoordelijk voor een ex-post controle van de projectuitgaven, onafhankelijk van het ESF-Agentschap (Ontwerp van Samenwerkingsovereenkomst tussen de V.Z.W. ESF-Agentschap en de Vlaamse Regering 2008-2010).

De taken worden gestipuleerd per operationeel programma.

Onder meer volgende taken worden aan de auditautoriteit toebedeeld:

- erop toezien dat er audits worden verricht om na te gaan of het beheers- en controlesysteem van het operationele programma efficiënt functioneert;
- erop toezien dat er aan de hand van een adequate steekproef audits op concrete acties worden verricht om de gedeclareerde uitgaven te verifiëren;
- binnen negen maanden na de goedkeuring van het operationele programma de Commissie een auditstrategie voorleggen die betrekking heeft op de instanties die de in de voorgaande punten bedoelde audits zullen uitvoeren, de te volgen methode, de steekproefmethode voor de audits op concrete acties en de indicatieve planning van de audits; doel hiervan is te garanderen dat de belangrijkste instanties worden gecontroleerd en dat de audits gelijkmatig over de programmeringsperiode worden gespreid Het Auditcharter moest na goedkeuring programma voor 28 juli 2008 van kracht gaan;
- uiterlijk op 31 december 2008 en dan jaarlijks een controleverslag voorleggen;
- uiterlijk op 31 december 2017 een verklaring van afsluiting afgeven bij de Commissie en beoordeling van de geldigheid van de aanvraag voor de betaling eindsaldo.

De auditfunctie neemt zich ook voor om de grotere promotoren zelf verder te auditen.

De verschuiving van de taken van Administratie Interne Audit naar de Auditautoriteit zijn mogelijk gemaakt mits er 3 medewerkers meer werden gegund aan de Auditcel.

3.4 Toezicht: het Vlaams Monitoringcomité (VMC)

Daarnaast dient nog het Vlaams Monitoringcomité (VMC) Doelstelling 2 vermeld te worden dat toekijkt op de voortgang van het ESF-programma naar doeltreffendheid en kwaliteit van de uitvoering van het operationeel programma.

4. Auditinstanties en rol van de IWSE: principes en praktijk

De opdracht van de IWSE was in het verleden gesitueerd binnen een delegatie van een opdracht door de IAVA, en zal in de toekomst verder uitgewerkt worden in opdracht van de Auditautoriteit Europese Structuurfondsen. Wij bespreken hierna achtereenvolgens de principes die deze diensten hanteren voor hun auditfunctie, om dit vervolgens te verbijzonderen naar de rol van de IWSE en dit op vooral twee domeinen, de risicoselectie en de procedure van controle.

4.1 Interne Audit van de Vlaamse Administratie

Het IAVA, Interne Audit van de Vlaamse Administratie, is een intern verzelfstandigd agentschap van de Vlaamse overheid dat de interne controlesystemen van de departementen, de intern verzelfstandigde agentschappen en de publiekrechtelijk vormgegeven extern verzelfstandigde agentschappen evalueert. Tevens is er een Auditcomité van de Vlaamse Administratie dat de werkzaamheden van het IAVA aanstuurt.

De IAVA werd opgericht in 2001 (Besluit van 8 september 2000). De werkzaamheden worden gestuurd door het Auditcomité. Het IAVA bestaat einde 2007 uit 25 personen (24,4 VTE). Dit comité stelt dat de basis van de auditopdrachten een risicoanalyse moet vormen. Deze risicoanalyse is een getrapt systeem op macro-niveau (rangschikking van alle entiteiten van de Vlaamse administratie op basis van een aantal risicofactoren), en mesoniveau (die een inschatting wenst te geven van de organisatiebeheersing per entiteit) en een microniveau dat per entiteit de 'auditeerbare auditobjecten' bepaalt en die de basis is voor de proces- of thema-audits.

De risicoanalyse op macrovlak hanteert vier factoren:

- strategisch belang in de keten van het beleid (bijvoorbeeld gebaseerd op belang van managementfuncties) (30% gewicht);
- controlerisico (30% gewicht), de mate dat de interne controlesystemen robuust zijn of blijken te zijn (op basis van een sterkte-zwakte analyse);
- 'wijzigingen' (10% gewicht), als gevolg van nieuwe taken, reorganisaties etc.;
- en 'materialiteit' (30% gewicht), die de geldstromen (50%) of de personeelsomvang (50%) weegt.

In onderstaande tabel illustreren wij wat dit betekent voor het Departement WSE. Een score wordt toegepast per criterium van 1 tot 5. Dit levert een gewogen totaal-score op. Zoals te verwachten wijzigt deze score maar in geringe mate van jaar tot jaar maar dit kan toch voldoende zijn om jaarlijks de prioriteiten van de IAVA vast te leggen.

Tabel 4.1 Voorbeeld van macro inschatting van de risicoanalyse door IAVA, 2006 en 2007

Dienst	Strategisch belang 30%	Controlerisico 30%	Wijziging 10%	Materialiteit 30%	Totaalscore
Departement WSE (2006/2007)	5/5	5/4,4	2,14/2,94	2/1,5	3,81/3,56
IVA Vlaams Subsidie-agentschap (2006/2007)	3/3	5/4,2	2,98/2,98	3,5/3,5	3,75/3,51

Bron: IAVA, Jaarverslagen 2006 en 2007

IWSE zit hier in het Departement WSE. Het ESF Agentschap wordt niet apart vermeld in dit overzicht maar vormde een aparte opdracht.

Het IAVA organiseert jaarlijks zogenaamde sterkte-zwakke analyses, procesaudits, thema-audits, audit op audits, en voortgangcontroleaudits op elk van deze audits. Zo was in het werkplan 2007 een procesaudit voorzien voor Werk en Sociale Economie, entiteit Vlaams Subsidieagentschap voor Werk en Sociale Economie. Het resultaat is ons niet bekend. Voor 2008 is voor WSE een sterkte-zwakke analyse voorzien, en is ook een thema-audit voorzien voor het beleidsdomein WSE (IAVA, Jaarverslag 2007, p. 48).

De Europese structuurfondsen waren een aparte opdracht. Met ingang van 2003 is zij verantwoordelijk voor de systeemaudits van de Europese Structuurfondsen, te weten EFRO, ESF, EOGL en FIOV (Ibid., p. 70). Voor elk van de fondsen was een jaarlijkse systeemaudit voorzien, die dan telkens zou opgevolgd worden. Het zijn 'systeemaudits' in overeenstemming met de Europese Verordening 438/2001 (art. 11 verificatie van de adequaatheid en efficiëntie van de beheers- en controle-systemen). De systeemaudit werd afgesproken met de 'certificerende instantie, namelijk de inspectie van Financiën (Ibid., p. 71) (is certificerende instantie voor ESF-Agentschap op het programma niveau).

Voor het geheel waren in 2005 123 werkdagen voorzien, in 2006 81 mensdagen of 605 uren. De laatste systeemaudit voor ESF was opgeleverd op 12 januari 2007. Nadien zou er wel nog een opvolging plaatsgrijpen. De opdracht loopt tot 2009 omdat een programma 2000-2006 toelaat dat projecten doorlopen tot 31 december 2008, waarbij de financiële afrekening tot 1 juli 2009 kan doorlopen.

Met krap 21,4 VTE (en 22 personen) voor de zeer ruime auditopdracht ('audit-universum') voor de Vlaamse Administratie kon het ook niet verwonderen dat met ingang van het nieuwe Programma de IAVA gevraagd heeft om de controle van de structuurfondsen niet meer op te nemen (Jaarverslag 2006 IAVA, Hoofdstuk III, p. 12-13). Nu was dit met 605 uren (2% van de totale arbeidstijd, een goede 5% van de directe audittijd (Jaarverslag 2006, p. 87)), blijkbaar een te groot beslag op de totale controlecapaciteit.

Het 'audituniversum' van IAVA sloeg op 37 500 personeelsleden in de Vlaamse Administratie en 21,8 miljard euro (Jaarverslag Auditcomite en IAVA 2006, p. 12.). Het ESF-Agentschap beheerde in de periode 2000-2006 een EU-budget van 392 miljoen euro alleen al voor doelstelling 3 ESF, of gemiddeld 56 miljoen per jaar. Of een verhouding met de totale middelen van het 'audituniversum' van IAVA van 0,2% (0,3% indien men alle structuurfondsen neemt). In zijn Jaarverslag 2006 vermeldt het Auditcomité dat zij duidelijk onderbemand is en 'dat er een behoefte is aan een substantieel aantal bijkomende personeelsleden'.

Een eenvoudige verdeling van de controletijd in functie van de risicograad op macroniveau die IAVA vaststelt heeft WSE en IVA Vlaams Subsidieagentschap een gewicht van 7,1 (3,6 + 3,5) op een totaal van deze scores van 205 voor 2007. Dit wordt 11 met inbegrip van de VDAB-score. Wat een goede 'gemiddelde aandacht' zou impliceren voor deze diensten van 3% (5% met inbegrip van de VDAB). Deze scores worden echter gebruikt om een rangorde op te stellen en gehanteerd om de lijst van prioriteiten vast te leggen en te plannen over meerdere jaren. In het tijdsbudget voor auditautoriteiten van het IAVA (18 800 uren in 2007, Bijlagen Jaarverslag 2007) vormde de controle van de structuurfondsen in 2007 met 257 uren toch nog 1,4% van directe audittijd, om in 2005 zelfs nog meer dan 5% geweest te zijn.¹⁷¹ De systeemanalyses van het ESF-Agentschap is met 80 tot 102 mandagen dan ook redelijk aanzienlijk geweest. Ook in verhouding met de inzet van de arbeidstijd IWSE is dit nog intensief. De IWSE gebruikt 5% van zijn auditcapaciteit voor de ESF-projecten; IAVA gebruikte op een bepaald moment 5% van zijn totale capaciteit voor de structuurfondsen. Zelfs in 2007 is dit nog 1,4% van zijn audittijd, terwijl zij volgens onze tentatieve verdeling van haar audittijd over het totale audituniversum maar 3% zou moeten voorzien voor WSE en IVA Vlaams Subsidieagentschap. Maar meer inspectietijd van IWSE voor de andere domeinen van het 'controle-universum' van IWSE kan juist afgeruild worden met minder tijd voor de auditdienst, wat wij hier kunnen observeren.

De reikwijdte en doelstellingen van deze audits werden bepaald door IAVA en overlegd met de certificerende instantie van de 'verklaring van afsluiting' (Inspecteur van Financiën). Ook met de Auditdiensten van de diverse DG's van de Europese Commissie was overleg (IAVA, Verslag 2006, punt 4.4.2).

Naast de werkwijze via het wegen van de risicograad in zijn 'audituniversum' zijn er een aantal andere interessante lessen te trekken uit de IAVA-werkwijze.

Zo valt het op dat de IAVA aanzienlijke aandacht heeft voor de 'single audit' gedachte en het belang van ervaringsuitwisseling en vorming. Bij de implementatie van dit rapport (zie verder) zijn hier aanzienlijke mogelijkheden om de contro-

¹⁷¹ Het gaat hier wel over alle structuurfondsen.

lelast te reduceren en de controle-inspanning te optimaliseren en het resultaat verder te verbeteren. De berekeningswijze van de controle-inspanningen is zeer gedetailleerd gerapporteerd: IAVA werkt met 21,4 VTE auditeurs maal 246 werkdagen maal 7,36 uren per dag levert dit het maximaal aantal controle-uren op (min dan evenwel de vakantiedagen, plus een gemiddeld aantal meer gepresteerde uren). Deze controlecapaciteit is per taak weergegeven. Het IAVA voorzag 9% van hun tijdsbudget voor vorming. Op een totaal budget van 73,5% totale audittijd is dit een aanzienlijke vormingsinspanning of 12% t.o.v. de effectieve controletijd. Bij IWSE voorziet men 1 VTE t.o.v. 33,25 VTE inspectietijd of 3%. Misschien moet de IWSE in eerste instantie de vormingstijd heroverwegen.

Men wenste het systeem ook te rationaliseren tot een 'single audit'. Bij het ESF-Agentschap signaleerde men reeds het gevaar van een plethora van controles. Dit is blijkbaar ook de bekommernis van het Auditcomité van de Vlaamse Administratie zelf die in haar Jaarverslag 2006 stil staat bij de noodzakelijke optimalisering en stroomlijning van het controle- en auditinstrumentarium zelf, en startte daaromtrent in 2006 overleg met het Rekenhof. Het Auditcomité stelde vast dat er in financiële fora werkzaamheden lopen in verband met controle- en auditfuncties. Zij startte zelf met deze eens te inventariseren voor het IAVA, het Rekenhof, het Departement Financiën en Begroting en het Departement Bestuurszaken (Jaarverslag 2006 van het Auditcomité en Interne Audit van de Vlaamse Administratie (2007), p. 22). De samenwerking tussen al deze administraties leverde alvast een leidraad op Interne Controle/Organisatiebeheersing (Wergroep 'Verfijning leidraad interne controle') (versie 1 december 2007) waarin de principes van het hervormingsproces Beter Bestuurlijk Beleid geconcretiseerd wordt voor de interne controle en organisatiebeheersing.¹⁷²

Voor een entiteit als het ESF-Agentschap kan men er de Administratie Werk en Sociale Economie aan toe voegen, DG EMPL en alle Europese controle-instanties er bovenop.

¹⁷² Men vertrekt van internationale standaarden betreffende interne audit m.n. het COSO model Internal Control- Integrated Framework van het Committee of Sponsoring Organisations of the Treadway Commission, een in de jaren '80 in de VSA opgerichte Commissie die de toegenomen fraudeproblemen in bedrijven en organisaties wenst te voorkomen. Het COSO model was gebaseerd op analyse van de controleomgeving, de risicoanalyse, de controleactiviteiten, de informatie en communicatie en de monitoring. Dit model kreeg zijn opvolging in het ERM Enterprise Risk Management Framework en werd door INTOSAI International Organisation of Supreme Audit Institutions aangepast aan de publieke sector, met klemtonen op 'ethisch gedrag, voorkomen van fraude en corruptie en vrijwaren van overheidsmiddelen' (Jaarverslag Auditcomité en IAVA, 2006, p. 11). De accenten in de leidraad voor Vlaanderen zijn geworden: EIKE of Effectiviteit, Integriteit, Kwaliteit en Efficiëntie (Leidraad Interne Controle/Organisatiecontrole, 2007).

Wanneer de 'single audit' hier utopisch lijkt, is het overzicht van al deze controles en de informatie dat het oplevert een minimale vereiste. Dit soort van conclusie komt automatisch naar boven als men probeert een overzicht te krijgen van verschillende partiële controlecellen in een groter geheel. In al onze rapporten over fraudebestrijding hebben wij dit voor onszelf proberen te krijgen, en telkens ook willen meegeven aan de lezer (Pacolet, Pestieau, Perelman & Baeyens, 2008; Pacolet & De Wispelaere, 2008). Het blijkt essentieel te zijn voor de belanghebbenden zelf. Zo stelt het Auditcomité van de Vlaamse Administratie, die moest vaststellen hoe dat in de nieuwe organisatiestructuur tal van departementen en soorten agentschappen werden gecreëerd: 'Het Auditcomité ervaart dat er een behoefte is aan een volledig, exact en permanent geactualiseerd 'officieel' overzicht van deze basisorganisatiestructuur van de Vlaamse Administratie' (Jaarverslag 2006 van het Auditcomité en Interne Audit van de Vlaamse Administratie (2007), p. 21). 'Het Auditcomité streeft naar een 'single audit-concept' wat moet leiden tot een werkelijke rationalisering/stroomlijning van het controle- en audit-instrumentarium. Daarbij moet er onder meer ook over gewaakt worden dat de (externe) controle- en auditactiviteiten in globo niet toenemen' (Ibid.). Een goede uitwisseling van informatie is hiervoor essentieel. Dit wordt ook sterk benadrukt in de controlerichtlijnen van de Europese Structuurfondsen: de bruikbaarheid van informatie van het ene controleniveau naar het volgende.

4.2. Auditautoriteit Europese Structuurfondsen

Voor Vlaanderen gelden drie structuurfondsen, met name het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling (EFRO), het Europees Sociaal Fonds (ESF) en het Financieringsinstrument voor de Oriëntatie van de Visserij (FIOV). De beheer- en controle instanties zijn voor elk van deze structuurfondsen anders opgezet. Het Rekenhof identificeert in een jongste evaluatie van de Europese programma's binnen Vlaanderen vier controleniveau's:

Een eerste trap is de controle door de beheersinstanties. Voor de ESF projecten bestond dit in het oude programma uit het ESF-Agentschap. Voor het nieuwe programma is voorzien dat dit ook een controle ter plaatse zal behelzen. Merk op dat volgens het Rekenhof bij het EFRO-beheer ook in deze eerste stap reeds controle instanties optreden, onafhankelijk van de functionele beheersinstantie, m.n. de Inspectie Economie.

Een eerste trap bis zou kunnen zijn de betalingsinstantie die zelf een aantal controles uitvoert bij de visering en de certificering van de betalingen. Bij het ESF is dit een aparte entiteit, met een eigen verantwoordelijkheid, in het ESF-Agentschap.

Een tweede trap zijn de zogenaamde 5% controles in het kader van Artikel 10 van de Verordening EG nr. 438/2001 en artikel 16/17 van de Verordening 1828/2006

die de implementatie van de Europese Verordening van de structuurfondsen voor de periode documenteert.

De 5% controles van de ESF structuurfondsen van de inspecteurs IWSE betreft zowel de financiële als administratieve controle. 'De administratieve controle brengt de uitvoering van het project in relatie tot de initieel afgesproken of gewijzigde doelstellingen. De financiële controle bestaat erin de echtheid en deugdelijkheid van de saldoaanvraag na te gaan, alsook de aanwezigheid van bewijsstukken, de gepaste aanwending van alle beschikbare financiële middelen en, eventueel, de subsidiabiliteit van de klanten' (Rekenhof, 2006, p. 66).

Volgens het Rekenhof wordt een steekproef van 10 tot 15% van alle ingediende dossiers onderzocht, die minimaal 5% van de totale subsidiabele middelen inhouden per doelstelling en zwaartepunt.

Het Protocol tussen het ESF-Agentschap en de IWSE voorziet een steekproef volgens vooraf overlegde criteria, een risicoanalyse op de promotoren en projecten en de ingediende steunaanvragen.

De Cel Inspectie en Audit van de administratie Land- en Tuinbouw 'beoordeelt elke dossier op de risicofactoren materialiteit, complexiteit, controlerisico en overeenstemming met de reglementen. Vervolgens rangschikt zij de dossiers naar risicograad om zo tot een steekproef van te onderzoeken dossiers te komen. De cel wil een controlehandboek over de 5% controles uitwerken' (Rekenhof, 2006, p. 66).

De derde trap is de opdracht van de IAVA van het MVG dat jaarlijks een systeemaudit doorvoerde in het oude programma, volgens hun eigen procedures en regels. Jaarlijks wordt een systeemaudit uitgevoerd voor ESF, EFRO en FIOV en hierover wordt een rapport opgesteld met aanbevelingen die dan het jaar daarop worden opgevolgd.

Tabel 4.2 Beheers- en controle-instanties Europese Structuurfondsen

	ESF en EQUAL	EFRO-middelen	FIOV
Beheersautoriteit	ESF Agentschap	EWBL van MVG	EWBL van MVG
Controle eerste trap: controle op stukken	ESF Agentschap	EWBL van MVG Eerstelijnscontrole ter plaatse Inspectie Economie	
Toezihtscomité's	Vlaams Monitoringcomité	Monitoringcomité	Monitoringcomité
Betalingsautoriteit en certificering	ESF Agentschap	EWBL van MVG	EWBL van MVG
Controle tweede trap: steekproefcontroles of 5% controles	IWSE	Privé auditbureau	Cel Inspectie en Audit administratie Land en Tuinbouw
Controle derde trap: systeemaudits	IAVA van MVG voor vorige programma's	IAVA van MVG voor vorige programma's	IAVA van MVG voor vorige programma's
Controle vierde trap: Auditautoriteit en verklaring bij de afsluiting van het programma ('winding up')	Inspecteurs van Financiën nu Auditautoriteit Europese Structuurfondsen	Inspecteurs van Financiën nu Auditautoriteit Europese Structuurfondsen	Inspecteurs van Financiën nu Auditautoriteit Europese Structuurfondsen
Controle door het Rekenhof			
Controle door de Europese Commissie			
Controle door de Europese Rekenkamer			

Bron: Eigen verwerking Rekenhof, 2006. In het nieuwe programma zal deze systeemaudit worden opgenomen door de Auditautoriteit Europese Structuurfondsen

Een vierde trap is de afsluiting van het programma of 'winding-up' door de auditautoriteit.

De auditautoriteit wordt opgenomen door de 'Auditautoriteit Europese Structuurfondsen' die met ingang van 1 januari 2007 is aangesteld (Besluit van 30 november 2007 van de Vlaamse Regering houdende aanduiding van de Vlaamse Auditautoriteit voor de Europese Structuurfondsen en houdende oprichting van de Auditcel van de Auditautoriteit). Twee Inspecteurs van Financiën worden aangewezen als Auditautoriteit, dit om deze bevoegdheid en rol duidelijk te scheiden van deze van de Inspectie Financiën. Deze situatie werd met dit besluit geformaliseerd voor de nieuwe programmaperiode, maar gold ook voor de vorige programmaperioden. De auditautoriteit is in feite op het einde van het programma verantwoordelijk voor het afsluiten of 'winding-up' van het programma. De aangeduide Inspecteur Financiën moest als auditautoriteit een certificering geven voor het lopende programma van de structuurfondsen. Dit gebeurt op basis van de 5% controles en de systeemaudits. IAVA voerde de systeemaudits uit. De IWSE voerde en voert de controles ter plekke uit. De auditautoriteit zal nu de systeemaudits uitvoeren. Zij neemt zich ook voor om de grotere promotoren zelf verder te auditen.

Dit is overigens verschillende verlopen voor de ESF projecten (audit door IAVA) en de EFRO-projecten (Audit door Ernst & Young).

De Auditautoriteit krijgt ook de beschikking over een Auditcel, aangehecht bij het Departement Financiën en Begroting maar onder het functioneel gezag van de Auditautoriteit.

Op basis van beide elementen moet dan de auditautoriteit zijn eindfiat geven. De systeemaudit werd besproken met de diensten zelf. De steekproefaudits werden uitgevoerd op basis van de betaallijsten ESF. De IWSE deed zelf de selectie en deed de controles voor rekening van het ESF. De Inspecteur van Financiën als Auditautoriteit zou op basis van deze audits optreden als 'winding-up body'.¹⁷³

Sinds de installatie van de nieuwe auditautoriteit waarbij er drie auditors extra werden aangeworven heeft men zich voorgenomen om ook zelf een systeemaudit van de oude periode uit te voeren.

Ondanks de kostprijs heeft deze audit op de audit ook zijn voordeel. Zo merkte het Rekenhof op bij de doorlichting van het beheer van de Europese Structuurfondsen dat er, bij het ESF-Agentschap onduidelijke informatie beschikbaar was over de cofinanciering van de projecten vanuit de Vlaamse begroting (Rekenhof, 2006, p. 68). Volgens het antwoord van de Vlaamse Gemeenschap is de identificatie van de Vlaamse middelen in het ESF-Agentschap wel voorhanden. Voor ande-

¹⁷³ Voor het EFRO programma trad Ernst & Young op als auditinstantie.

re middelen van cofinanciering is dit niet mogelijk (Ibid., p. 85). Tevens merkt het Rekenhof in het algemeen op dat er geen duidelijke identificatie (met een subcoördinatie) is in de rekeningen van het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap van de Europese gelden.

4.3 Rol IWSE

4.3.1 Inzet van de middelen

Een tweetal personen in de IWSE zijn verantwoordelijk voor de controles ter plekke van de ESF-projecten. De Europese regelgeving voorziet dat jaarlijks een steekproef wordt gecontroleerd van minimaal 5% van de subsidiabele kosten. Daarnaast kan de dienst op eigen initiatief, of op vraag van het ESF-agentschap nog projecten extra controleren. Dit leverde einde 2007 een 102 controles op, of over drie jaar bijna driehonderd controles.

Tabel 4.3 Aantal uitgevoerde ESF-controles (2005-2007)

Jaar	2005	2006	2007
Aantal uitgevoerde controles ESF	98	87	102

Bron: IWSE, Jaarverslagen 2006 en 2007

IWSE blijft de inspectie van dossiers doen, voor rekening van de auditautoriteit.

4.3.2 Risicoanalyse voor de ESF controles

De procedures van audit alsmede de criteria voor de risicoanalyse zijn nog niet uitgewerkt door de Commissie zelf. Toch worden in de regelgeving een aantal suggesties gemaakt (zie bijlagen 3 en 4).

Instructies over de sampling methode worden gegeven door de Europese Commissie zelf (European Commission, Draft Guidance note on sampling methods for audit authorities) en worden op dit moment door de Auditautoriteit voor de Vlaamse Structuurfondsen zelf vertaald naar de eigen situatie. De Europese instructies laten daar overigens ook voldoende vrijheidsgraden aan de nationale auditinstanties aangezien deze reeds hun werkzaamheden organiseren volgens internationale standaarden. Wij verwijzen naar het resultaat van deze instructies voor de concrete werkzaamheden van de IWSE zelf. Diverse aanpassingen dienen immers te gebeuren aan de sampling methode in functie van de omvang van de populatie, maar ook de heterogeniteit van de populatie. Zo is een steekproeftrekking in functie van de omvang van de budgetten aangewezen (in de Richtlijnen van de EC wordt verwezen naar 'Monetary unit sampling' als voorbeeld van een

audit-methode die opgang vindt, ook bij vergelijkbare controlediensten in het buitenland).

Maar als inspectiedienst moet men zijn controles ook concentreren op die 'loci' waar het meeste risico zich voordoet.

De IWSE heeft naast haar controle voor rekening van de Europese Structuurfondsen ook nog een controlerol in opdracht van de budgettaire controle op de eigen middelen van de Vlaamse Overheid.

Het registratiesysteem van de IWSE laat ook toe de controles voor de ESF-projecten samen te vatten. In het jaarverslag is hier ook gebruik van gemaakt, met name om de opbrengst te illustreren van deze controles. Wel is geen informatie beschikbaar over de aard van de onregelmatigheden die werden vastgesteld, wat een interessante informatiebron zou kunnen zijn voor de toekomst.

Zo merkt het ESF bij zijn monitoringbezoeken aan projecten (een preventieve controle) reeds tal van problemen op als (ESF-Agentschap Jaarverslag 2005, p. 32; Jaarverslag 2006, p. 32):

- archivering projectgerelateerde documenten;
- begrotingswijzigingen;
- boeken van ESF saldo-steunbedrag als vordering;
- financiële afspraken in overeenkomsten met projectpartners;
- loonkosten gebaseerd op effectieve prestaties;
- netto kostprijs per uur;
- onderscheid directe en indirecte kosten;
- registratie deelnemers: cursisten;
- registratie personeel;
- salderingsregels;
- verdeelsleutel/benuttigingspercentages op ingediende kosten;
- kosten binnen de subsidialiteitsperiode;
- discussie over subsidiabele kosten (bijvoorbeeld bepaalde verzekeringskosten, inbreng in natura);
- ontvangsten uit project inbrengen als project financiering;
- afschrijvingen op gebouwen.

Het ESF geeft hierover ook een overzicht per deelprogramma en binnen de zwaartepunten, dus is die informatie ook geregistreerd op het niveau van de individuele programma's.

In de verslagen van IWSE over de ESF-controles vinden wij geen vergelijkbare overzichten terug, omdat zij ook niet geautomatiseerd zijn terug te vinden in het registratiesysteem van deze controles. Ook is in het jaarverslag geen verband terug te vinden tussen de dimensies van het ESF-project en de vastgestelde

inbreuken, risico's. Globaal, en ook in de controlefiches, worden vooral de gecorrigeerde bedragen geregistreerd, wat op zich al een belangrijke, en per definitie bovendien 'in geld gewogen', informatie is. Toevoeging van de vastgestelde onregelmatigheden aan zijn eigen registratiesysteem, gestroomlijnd met de registratie in het ESF-Agentschap EN integreerbaar in één 'register' is dan ook wenselijk. Het kan de basis zijn voor risicoanalyse en 'targeting' van de steekproef, en het kan ook de voorbereiding van de dossiers verder vergemakkelijken.

Daarnaast kan veel geleerd worden uit de vastgestelde inbreuken zelf. Het register van de onderzoeksactiviteiten en de resultaten daarvan kan hierbij leerrijk zijn.

Hier zou men een systeem kunnen gebruiken van een geconsolideerde rekening met de overheid, gebaseerd op het unieke identificatienummer van de KBO, waar vorderingen tegenover de/een overheid worden gesaldeerd of achterstallen/niet betalingen gesignaleerd. Dergelijke lijsten hoeven overigens niet publiekelijk te zijn. En minstens de coördinatie tussen de verschillende diensten zou kunnen gesignaleerd worden. Zo was er op een bepaald moment een probleem met fraudeleuze dienstenchequebedrijven die aan de ene kant de waarde van de cheques werden uitbetaald maar ondertussen niet in orde waren met hun bijdragen. Een ander voorbeeld is in Wallonië de gesignaleerde behoefte van een geïntegreerde registratie van alle mogelijke subsidies die aan bepaalde projecten worden gegund, om dubbelfinanciering te vermijden. Zowel positieve als negatieve lijsten, of kwaliteitslabels kunnen gehanteerd worden. De Auditcel zelf van het ESF-Agentschap (zie hun website) hanteerde overigens een ESF-kwaliteitslabel op basis van een EFQM-model (website ESF-Agentschap Vlaanderen, Interne Audit). De term audit werd overigens op aandringen van de externe auditors veranderd in 'kwaliteitsaudit'. 'Nomen est omen' want dergelijke kwaliteitslabels kunnen een nuttige indicator zijn voor de 'echte' audit.

De steekproeftrekking voor de onderzoeken kan toevallig zijn of georiënteerd op de meer riskante situaties. Hiervoor is het register van meer risicovolle operatoren belangrijk als preventieve lijst voor nieuwe projecten maar anderzijds is het ook mogelijk dat er een selectie is van risicovolle dossiers op basis van de analyse van de fouten en inbreuken.

Naarmate er meer instanties de mogelijkheid hebben om onderzoeken ter plekke te verrichten is er noodzaak om overlap te vermijden. Men kan verschillende keren het bezoek krijgen van deze inspectiediensten, wat ook een tijds kost voor de projecten inhoudt, en voor de controleurs, misschien zelfs de credibiliteit van de controleurs zelf schaadt. Wat niet betekent dat er geen audits op de audits kunnen gebeuren.

Nu reeds is de informatie er op voorzien dat de auditinstanties kunnen gebruik maken van dezelfde informatie als de projectbeheerders. Vraag is of niet verder

gebruik kan worden gemaakt van elektronisch beschikbare informatie (boekhoudgegevens, fiscale gegevens, bijdragegegevens). In een gecentraliseerde administratie is dit misschien sneller te organiseren alhoewel ook daar soms wetten en praktische bezwaren één en ander kunnen verhinderen. Toch kan men verder gaan op het gebruik van deze informatie. In die zin is ook het Europese systeem er op voorzien dat de verschillende niveaus van audit kunnen voortbouwen op voorafgaande onderzoeken, en er ook gerust moeten in zijn dat deze voorafgaande instanties adequaat werken volgens een aantal standaarden (European Commission, Guidance Document on a common methodology for the assessment of management and control systems in the Member States – 2007–2013 programming period).

De Europese Commissie stelt voor de EFRO projecten dat men in de controle ook een evenwichtige mix van projecten heeft, en dat elke intermediaire organisatie of projectuitvoerder minstens één keer voor het einde van de programmaperiode onderzocht wordt.

Probleem is hoe men aan selectie van cases voor risicoanalyse moet werken, en hoe de risicoanalyse zelf dient te verlopen. De selectie van cases kan 15% door de projectbeheerder, + 10% door de IWSE, dus 25% zou jaarlijks kunnen bezocht worden (of per project). Hoe moet de steekproef getrokken worden?

Europa stelt dat men 5% van de middelen en tot 10% van de dossiers moet controleren.

Ad random of via instructies in functie van bepaalde risicodimensies. Volgens de diensten moet dit ad random gebeuren, terwijl alvast OLAF verwacht dat men juist aan risicoselectie doet en via een risicoanalyse probeert de controles te richten op de meer riskante projecten.

Er is nu wel al de mogelijkheid om de steekproef te definiëren op basis van vroegere risicoprofielen, soort projecten en promotoren, regio's, kwaliteitsindicatoren projecten enz.

4.3.3 Procedures

Februari 2005 werd door de IWSE een 'Controlehandleiding ESF-dossiers' opgesteld die de concrete onderzoeksstappen voor de inspecteur inhield: voorbereiding dossier, contactname, controle ter plekke, controle-elementen, opvolging en verslaggeving, administratieve afhandeling, beroepsprocedure en finaal jaarlijkse rapportering van de IWSE. De vaststellingen worden meegedeeld aan het ESF-Agentschap, wat kan leiden tot een nieuwe afrekening voor de gecontroleerde projecten (IWSE, 2005, p. 20). Een beroepsprocedure is mogelijk bij een 'geschillencommissie' bestaande uit de algemeen directeur van het Agentschap, de technisch

directeur en de directie van de externe controle-entiteit IWSE. Verder beroep is mogelijk bij de Ombudsdienst. Bepaalde onregelmatigheden moeten verplicht worden meegedeeld aan Europa. Het ESF-Agentschap staat in voor de rapportering aan OLAF (Ibid., p. 21). Een jaarverslag wordt gezamenlijk (IWSE en ESF-Agentschap) over deze controlewerkzaamheden voorgelegd aan het VMC.

Volgens het ESF-Agentschap Vlaanderen (Jaarverslag 2006) bezorgde het Agentschap dat verantwoordelijk is voor de interne controleprocessen betalingslijsten aan de IWSE dat op basis hiervan projectcontroles doet, op basis van eigen wegingsfactoren, er voor zorgende dat een controle gebeurt van minimum 5% van de totale subsidiabele kosten en minimaal 10% van de ingediende dossiers.

Verder zouden de Inspectie van Financiën, de Interne Audit Vlaamse Gemeenschap, de Europese Commissie en de Europese Rekenkamer instaan voor de verdere auditing van dit controlesysteem (Jaarverslag 2006, p. 10). Op basis van de aanbevelingen van diverse auditinstanties in 2002 werd ook een bedrijfsrevisor aangesteld die de financiële verslaggeving over de werking van de vzw ESF Agentschap certificeert (Ibid.).

Volgens het ESF-Agentschap dient er speciale aandacht gegeven te worden aan de mogelijkheden tot informatie, beroep, regularisatie. Problemen met de inspecties van de IWSE zijn dat zij niet tegensprekelijk zijn: de geauditeerde kan geen kennis nemen van de verslagen voordat het wordt doorgestuurd.

Er worden afspraken gemaakt voor de auditplannen door de managementautoriteit, de auditautoriteit en door IWSE, zowel voor de steekproeftrekking als de auditprocedure. Het komt ons voor dat dit kan geïntensifieerd en gestroomlijnd worden, niet in het minst op het vlak van de vormingen en de informatie-uitwisseling.

4.3.4 Resultaat

De impact van de controles door het ESF-Agentschap en de IWSE zijn opmerkelijk (Jaarverslag IWSE 2007, punt 3.2.2). Doorgaans wordt op basis van een steekproef 5 tot 10% van de totale subsidiabele kost geverifieerd. Het ESF Agentschap verwierp in de periode 2005–2007 tussen 1 en 3,7% van de totale subsidiabele kost. De IWSE voegt daar nog eens correctie bovenop van 6,5 tot 10%. De controle in de steekproef reveleerde dat de inspecties van het ESF ongeveer 2 miljoen recupererden, terwijl voor die steekproef de IWSE daar nog eens 7,3 miljoen extra recupereren. Het gaat hier om een kleine 300-tal controles over drie jaar.

Zowel in de Jaarverslagen van het ESF-Agentschap als in die van de IWSE kan informatie teruggevonden worden over het resultaat van deze controles. Wij illu-

streren dat in onderstaande tabel voor het totaal van de ESF-dossiers of enkel deze van Doelstelling 3.

Voorafgaandelijk toch nog een andere vaststelling. De Jaarverslagen van het ESF-Agentschap geven cumulatief voor de programmaperiode 2000-2006 (en het verdere verloop in 2007) cijfers van de zogenaamde 'kortingpercentages' (reducties, 'kortingen' om diverse reden van de door de promotoren aangevraagde saldi) die het resultaat zijn van de deskcontrole door de certificeringsautoriteit. Voor doelstelling 3 was dit cumulatief in 2004 7,66% voor de totale subsidiabele kost, en 9,84% voor de ESF-financiering. Dit percentage blijft ook in 2007 cumulatief hoog voor deze laatste middelen, en daalt voor de totale middelen. Deze cijfers zijn toch opmerkelijk hoog, wijzend op de intensiteit van de verifiëring enerzijds maar vermoedelijk ook op de onduidelijkheid van diverse regels voor de promotoren zelf.

In onderstaande tabel 4.5 wordt weergegeven in welke mate de controles door de IWSE dat nog verder kan corrigeren. Het bovenste deel ervan geeft de verslaggeving van IWSE weer, waaruit blijkt dat er bovenop de correcties vastgesteld door het ESF-Agentschap nog een aanzienlijk deel wordt extra gecorrigeerd (verworpen) op basis van de IWSE controles. Uit de gerapporteerde cijfers van het ESF-Agentschap blijkt in 2005 bijvoorbeeld die correctie zich zowel in de ESF middelen als in de totale subsidiabele kost te situeren, maar in 2006 lijkt de reductie zich alleen voor te doen bij de totale subsidiabele kost (4,1%), en amper of niet meer in de ESF-middelen (0.08%). Dit laatste cijfer moet geruststellend zijn voor de Europese instanties, maar het totaal % van de correcties wijst toch op een manifeste behoefte aan controle en inspectie. De inzet van mankracht verdient zich hier duidelijk terug.

Tabel 4.4 Kortingpercentages (cumulatief) vastgesteld door de certificeringsautoriteit op basis van de deskcontrole, ESF-Doelstelling 3 (in %)

	2000-2004	2000-2005	2000-2007
Totaal subsidiabele kost	7,66	7,94	6,2
ESF financiering	9,84	9,86	10,53

Bron: Jaarverslagen 2005 en 2007, ESF-Agentschap

Tabel 4.5 Opbrengst opeenvolgende controles en uiteenlopende interpretatie

ESF Doelstelling 3 of totaal ESF Informatie op basis van IWSE Jaarverslagen	2005 enkel doel. 3	2006 Alle	2007 Alle
Aantal controles	92	87	102
Totaal subsidiabele kost ingediend door promotoren in miljoen euro	17,054	51,124	27,846
Totaal subsidiabele kost weerhouden door ESF-Agentschap in miljoen euro	15,83	48,351	26,608
Vershil oorspronkelijke kost in miljoen euro	1,224	2,773	1,238
Vershil oorspronkelijke kost in %	7,2	5,4	4,4
Totaal subsidiabele kost weerhouden door IWSE in miljoen euro	15,408	47,808	25,617
Vershil oorspronkelijke kost in miljoen euro	1,646	3,316	2,229
Vershil oorspronkelijke kost in %	9,7	6,5	8,0
Vershil correcties ESF-Agentschap en IWSE in miljoen euro	0,422	0,543	0,991
Controles en hersalderingen ESF Doelstelling 3 Informatie op basis van ESF-Agentschap	2005	2006	
Aantal gecontroleerde dossiers IWSE	81	56	
Gesaldeerde ESF bedrag na saldering door ESF en voor IWSE controle in miljoen euro	17,441	17,088	
Gesaldeerde ESF bedrag na hersaldering door ESF na IWSE controle in miljoen euro		17,074	
Vershil in miljoen euro		0,014	
Vershil in %	4,6	0,08	
Gesaldeerde totale subsidiabele kost na saldering ESG en voor IWSE controle in miljoen euro	45,9	42,414	
Gesaldeerde totale subsidiabele kost na hersaldering ESG na IWSE controle in miljoen euro		40,683	
Vershil in miljoen euro		1,731	
Vershil in %	3,7	4,1	

Bron: Jaarverslagen 2005-2007 IWSE en Jaarverslag ESF Agentschap, Jaarverslag 2005 p. 35 en Jaarverslag 2006, p. 35

De diverse controleniveaus hebben ook hun kostprijs. Zij hebben hun directe kostprijs voor de diensten zelf, soms te berekenen in auditdagen, soms in VTE. Zij hebben ook hun indirecte kostprijs voor de gecontroleerde diensten zelf. Het streven naar de 'single audit' en de uitwisseling van informatie wordt dan ook essentieel.

Het gevaar bestaat dat de controlelast te groot wordt. Een promotor in een ESF programma kan volgende controles krijgen: desk controle, controle ESF ter plekke (vermoedelijk één à twee dagen), controle voor certificatie, controle IWSE voor rekening van audit, auditautoriteit zelf (die systeemaudits verricht of grote promotoren zelf wenst te auditen), DG Employment zelf, OLAF, Europese Rekenkamer, Belgische Rekenhof. Daarenboven kunnen nog externe auditbureaus worden ingeschakeld.

Het Rekenhof was trouwens een controle bezig (zie boven). Stroomlijning procedures, regels zal door de Auditautoriteit Europese Structuurfondsen moeten gebeuren. Opleiding controleurs voor controle ter plaatse, begeleiding, terugkom-sessies: via Ernst en Young.

Een belangrijk punt van die verschillende diensten is het nastreven van de optimale schaal. Deze kunnen zij halen vanuit de grotere diensten waar zij ingebed zijn, maar de specificiteit van de controleopdracht en de Europese regelgeving maakt het wenselijk dat er enerzijds meer informatie-uitwisseling en uitwisseling van procedures en know-how is tussen deze diensten, en dat men de nodige tijd uittrekt voor de vorming hieromtrent. De aanzienlijke tijd die IAVA zelf de jongste jaren voor vorming uittrok kan hier de IWSE inspireren.

Er zijn in Vlaanderen en in België ook verschillende instanties verantwoordelijk voor deze audit van Europese middelen. Het intensiever gebruiken van deze mogelijkheden van 'mutual learning' is aangewezen.

5. Situering en implicaties voor de overige werkgelegenheidsprojecten

In dit hoofdstuk hebben wij ingezoomd, in overleg met de opdrachtgever overigens, op de controles van de ESF projecten. Deze prioritaire aandacht was ingegeven doordat een nieuwe programmaperiode voor de boeg stond, en omdat de Europese instanties bij alle lidstaten aandringen voor een verder op punt stellen van hun controle en auditstructuur van de structuurfondsen.

Van in het begin hebben wij evenwel gesteld dat deze controlepraktijk, en de strikte normering daarvan door de Europese instanties, en daarvan afgeleid, de nationale instanties, leerrijk is voor de inspectieopdracht die de IWSE heeft voor eigen werkgelegenheidsprojecten. Het zal blijken dat daarin ook een belangrijke component van sociaalrechtelijke inspectie zit, zodat het verband met deze overige opdrachten van de IWSE ook voor de hand ligt.

Deze expertise is ook complementair met de sociale audits. Zo kregen wij in de 'Direction d'Inspection' in het Waalse Gewest te horen dat deze boekhoudkundige en financiële expertise voor werkgelegenheidsprojecten interessant is in de samenwerking met economische inspecties. Ook voor de IWSE is deze ruime competentie niet alleen relevant voor de ESF-projecten, maar ook andere werkgelegenheidsprojecten en initiatieven zijn hier misschien bij gebaat. Maar deze kennis van projecten, promotoren en de bedrijfseconomische realiteit is ook interessant voor de sociale inspectie. Deze synergie kan in de IWSE gerealiseerd worden, maar ook met andere diensten van de Vlaamse Administratie.

Het zou verder onderzocht dienen te worden in welke mate de expertise van falingspreventie van ondernemingen, een bijdrage kan leveren in het vroegtijdig detecteren van frauderende bedrijven.

6. Conclusies, aanbevelingen en voorstel van implementatie

Slechts 5% (1,8 VTE voorzien in 2008) van de huidige controlecapaciteit van de IWSE gaat vandaag naar de controle van de ESF-projecten. Toch neemt deze activiteit een belangrijke plaats in, in een keten van verantwoordelijkheden en dient aan een aantal criteria beantwoord te worden van risicoanalyse en auditing. Deze criteria zijn een goede leerschool voor een ander segment van de werkzaamheden van de IWSE, nl. de controle op werkgelegenheidsprogramma's (20% van de capaciteit¹⁷⁴ of 6,65 VTE voorzien in 2008). Wij bespraken de context, de procedures en de commentaar van een aantal stakeholders, en geven ten slotte de aanbevelingen voor de risicoanalyse en de doorlichting.

Voorheen was er een drievoudige controleprocedure: een controle op papier van de ontvankelijkheid, een controle ter plekke door de Interne Audit Administratie, gedelegeerd naar IWSE. En een mogelijke audit door Inspectie Financiën, en Rekenhof, en Europese instanties. Tot midden 2009 zal de verantwoordelijkheid van de IAVA nog verder lopen over het afgesloten programma. Maar ook hier nam de IWSE reeds een inspectietaak op.

De auditfunctie is nu toevertrouwd aan de Auditautoriteit Europese structuurfondsen, die de opdracht van de IWSE zal definiëren op het vlak van de steekproeftrekking en de procedure, maar die zich ook zelf voorneemt om de grotere promotoren verder te auditen. De managementautoriteit, het ESF- Agentschap zal zelf ook een controle ter plekke moeten uitvoeren. Hiertoe wordt een handboek opgesteld, en zal er ook training voorzien worden door een extern bureau.

Drie instanties zullen vergelijkbare controles bij bepaalde promotoren gaan uitvoeren. Het dient zich aan dat de nood aan overleg en stroomlijning, nog nooit zo groot is geweest. Maar ook de opportuniteit.

Een belangrijk punt van die verschillende diensten is het nastreven van de optimale schaal. Deze kunnen zij gelukkig halen vanuit de grotere diensten waar zij ingebed zijn, maar de specificiteit van de controleopdracht en de Europese regelgeving maakt het wenselijk dat er enerzijds meer informatie-uitwisseling en uitwisseling van procedures en know-how is tussen deze diensten, en dat men de nodige tijd uittrekt voor de vorming hieromtrent.

¹⁷⁴ Totale inspectiecapaciteit in 2008 van 33,25 VTE

Het verder uitdiepen van hoe welke informatie over de te controleren instanties wordt gedeeld over de controle-instanties, en hoe ook het resultaat van de onderzoeken wordt gedeeld, als belangrijke basis voor toekomstige risicoanalyse is verder uit te werken in overleg met deze instanties. Aangezien het hier over publieke middelen betreft is zogenaamde informatiekoppeling, informatiedeling en informatievergelijking aangewezen.

Deze opportuniteit situeert zich ook bij de ervaringsuitwisseling tussen de andere controle-instanties voor Europese gelden in Vlaanderen en in België. Dit is ook een opportuniteit voor zinvolle vormingsinitiatieven. De implementatie van dit rapport kan daarin een voorzet geven. De Europese instanties vragen dit overigens, stimuleren het ook en bieden zelfs hun diensten aan (cf. Seminarie EC 'Control of structural actions – meeting the challenge' juni 2008).

De diverse controleniveaus hebben hun directe kostprijs van de diensten zelf, soms te berekenen in auditdagen, soms in VTE. Zij hebben ook hun indirecte kostprijs voor de gecontroleerde diensten zelf. Het streven naar de 'single audit' en de uitwisseling van informatie wordt dan ook essentieel.

Op het vlak van implementatie van deze analyse van de context van de controle van ESF-projecten kunnen volgende stappen gezet worden op het vlak van de risicoanalyse en datamining:

- de steekproeftrekking van de controles van de IWSE worden vastgesteld door de auditautoriteit op basis van de instructies van Europa maar volgens de standaarden van de auditdienst;
- de steekproef moet zowel een stochastische steekproef zijn die toelaat de omvang van de onregelmatigheden en materialiteit te schatten, maar dient ook aangevuld te worden met risicogeorieënteerde controles;
- toevalsgerichtheid en risicogerichtheid van de steekproef van gecontroleerde dossiers is immers afruilbaar: risicogeorieënteerde controles zullen de betrouwbaarheid van het controlesysteem doen toenemen. Het is ook een afwegen tussen het meten van de betrouwbaarheid van het beheerssysteem en de feitelijke vaststelling en reductie van onregelmatigheden. In die afweging moet het laatste uiteraard prioritair zijn voor een inspectiedienst;
- risicoanalyse vertrekt van datamining die vertrekt van data over risicofactoren en goede en minder goede prestaties in het verleden; een cumulatieve registratie van deze risico's is hier noodzakelijk;
- de lijst van goede en slechte presteerders in het verleden, of het systeem van een kwaliteitsaudit zoals door ESF-Agentchap wordt gepromoot, heeft dus een wezenlijke bijdrage in de verbetering van de compliance met de diverse regels. Het kan ook een element vormen in de steekproeftrekking;

- minstens de managementautoriteit, de IWSE en eventueel de auditautoriteit zullen controles ter plekke doen voor de ESF-projecten: dit vergt een afstemmen van de steekproefselectie en het streven naar een single audit strategie;
- een 'single audit' strategie veronderstelt een 'single audit' handleiding; daarover bestaat en bestond reeds veel overleg tussen de betrokken instanties en dient verder gestroomlijnd te worden;
- een 'single audit' handboek veronderstelt ook een 'single audit' dossier: de informatie-uitwisseling moet uitgebreid worden met informatie over de historie van bepaalde projecten en promotoren en het resultaat van de audits;
- risicoanalyse en verhoogde 'targeting' van de onderzoeken veronderstelt immers datamining en datamining veronderstelt data; een exhaustief dossier dient daaromtrent beschikbaar te zijn;
- er bestaat een lijst van vaststellingen bij diverse onderzoeken (zowel de desk onderzoeken, de bezoeken ter plekke van de managementautoriteit als de IWSE): een analyse van deze informatie per dossier kan de basis worden voor het profileren van risicovolle promotoren of acties;
- de audits verdienen zichzelf terug in vastgestelde kortingen en recuperaties: het hoge niveau van vastgestelde onregelmatigheden reveleert ook tekortkomingen bij de administratieve organisatie van de promotoren zelf en hun inzicht in de informatie;
- dit dient geremedieerd te worden door meer transparante instructies, waar feedback vanuit de diverse controleniveaus leerrijk kan zijn, maar ook meer aandacht voor preventie van fouten en fraude. Het beleid van kwaliteitsaudit van het ESF-Agentschap kan hier een belangrijke rol spelen;
- IAVA heeft aanzienlijke middelen ingezet voor de audit van de structuurfondsen, en ook de nieuwe auditautoriteit heeft terecht ruimere middelen hiervoor gevorderd; met deze omvang van o.m. systeemaudits en vermoedelijk ook audits ter plekke, is de beschikbaarheid van de middelen bij de IWSE voor deze audits zeker niet overdreven;
- de (noodzakelijke) uitbreiding van het personeel voor deze auditactiviteiten noopt tot een opleidingsprogramma en kan de gelegenheid zijn om dit vormingsaanbod voor de volledige groep te verbeteren;
- de cumulatie van Vlaamse en Europese controles kan de indruk wekken van een plethora van controles. In plaats van de gevreesde overlap en gebrek aan efficiëntie kan men de intensiteit van de controles, (meer controles, meer controles in de diepte, meer preventieve en informatieve controles) opdrijven;¹⁷⁵
- de complexiteit van de regelgeving en de controle-instanties die langzaam ook vanuit Europa wordt op poten gezet, is vermoedelijk ondoorzichtig voor de

¹⁷⁵ Wij merken ook bij de federale fiscale audits een verschuiving naar meer gefocuste onderzoeken: een bepaalde groep meer viseren, en daar geen ruime steekproef nemen maar bepaalde informatienoden controleren. In de Beleidsbrief Werk 2008 voorziet Minister Vandenbroucke ook 'minder frequente maar meer grondige controles'.

promotoren zelf, misschien ook voor het beleid, maar is ook complex voor de controleurs zelf. Het komt ons niet voor dat dit onoverkoombaar is indien men meer initiatieven neemt van samenwerking en mutual learning. Zowel Europees als in andere landen is het duidelijk dat er nog een lange weg dient afgelegd te worden. De interesse voor een geïntensifieerd beleid van strijd tegen fraude en voor integriteit is immers van recente datum, in Vlaanderen en in Europa;

- er zijn indicatoren van onderinvestering in de eigen vorming, zeker als men de inspanningen observeert die IAVA wenselijk acht voor zijn eigen diensten; een inhaalbeweging is hier wenselijk;
- er zijn ook aanzienlijke mogelijkheden tot vorming:
 - er is een mogelijkheid van ‘mutual learning’ tussen de inspecties ESF en de inspecties andere werkgelegenheidsprogramma’s binnen de IWSE;
 - er is een mogelijkheid van ‘mutual learning’ tussen de controlediensten van de ESF-projecten zelf in Vlaanderen die misschien zelf met minimum drie ter plekke controles kunnen uitvoeren;
 - er is ‘mutual learning’ mogelijk tussen de controleurs van andere structuurfondsen in Vlaanderen en andere controlediensten;
 - er is mogelijkheid tot ‘mutual learning’ tussen de controle-instanties voor projecten van de Europese structuurfondsen tussen Vlaanderen, Wallonië en Brussel;
 - men dient beter in te spelen op de Europese initiatieven ter zake;
 - de instruering van de controles ter plekke van het ESF-Agentschap, de IAVA auditoren en de IWSE kan gezamenlijk gebeuren; dit is tevens een investering in een betere communicatie tussen deze instanties (het ESF-Agentschap signaleerde dat zij een eigen opleiding met de hulp van een extern auditbureau ging organiseren);
 - de expertise op het vlak van forensische accounting dient verder uitgebouwd te worden binnen de inspectiedienst: deze nieuwe discipline is ondertussen reeds goed ingeburgerd in de private en publieke sector en ligt volledig binnen de perimeter van de IWSE.

HOOFDSTUK 5

VOORSTEL VOOR ONTWIKKELING VAN RISICOANALYSE EN SAMENWERKING TER ONDERSTEUNING VAN CONTROLETAAK

1. Ontwikkelen/hanteren van een deductieve methode

1.1. Het opstellen van alarmen per materie

Op basis van de ervaringen van inspecteurs en de van toepassing zijnde wetgeving kunnen fraudescenario's gedetecteerd worden. Uit deze scenario's kunnen vervolgens alarmen opgesteld worden welke dienen gevoed te worden met de juiste/noodzakelijke variabelen uit de eigen en andere databanken.

Inzake wetgeving dient gekeken te worden welke inbreuken gesanctioneerd worden. Op basis van deze inbreuken kunnen vervolgens alarmen en variabelen bepaald worden. Tegelijk dient binnen de wetgeving ook gekeken te worden naar mogelijke 'achterpoortjes'. Zo is het denkbaar dat inbreuken worden gepleegd bij de vrijstellings- of versoepelingsmaatregeling bij de toekenning van arbeidskaarten.

Tevens dient naar de alarmen uit de OASIS-databank gekeken te worden en deze te selecteren die nuttig kunnen zijn bij het detecteren van slechte risico's. Daarnaast zal de toegang tot het LIMOSA 'kadaster' een toegevoegde waarde bieden bij het detecteren van risico's. Ten slotte wijzen we op de meerwaarde van bedrijfseconomische informatie bij het opstellen van alarmen.

De alarmen kunnen zowel opgesteld worden voor het detecteren van fraudegevoelige sectoren als fraudegevoelige werkgevers.

In volgende stellen we een niet exhaustieve lijst op van mogelijke alarmen, vastgesteld uit de door ons gevoerde gesprekken met inspecteurs en een eerste doorlichting van de wetgeving inzake de tewerkstelling van buitenlandse werknemers (het gaat hier dus enkel om de materie 'migratie' met tegelijk ook een link naar de materie 'private arbeidsbemiddeling'). We verklaren elk alarm ook hoe wij ertoe gekomen zijn.

Tabel 5.1 Mogelijke alarmen materie 'migratie'

Alarmen	Verklaring
1) Stijging van aanvragen arbeidskaarten voor een bepaalde sector/onderneming (door een bepaalde nationaliteit)	Zo kan bijvoorbeeld een stijging in het aantal aanvragen van arbeidskaarten B door (Filipijnse) au pairs vanuit de ervaringen uit het verleden een 'knipperlicht' vormen.
2) Aanvragen voor een arbeidskaart B als hooggeschoolde vanuit een bepaald land	Controle op de inhoudelijke aspecten voor het verkrijgen van een arbeidskaart.
3) Weigeringen van aflevering arbeidskaart	Ondanks een weigering bestaat er een reële kans dat de werkgever deze buitenlandse werkgever toch tewerk zal stellen.
4) Het beschikken over een arbeidskaart maar geen DIMONA-aangifte, of omgekeerd	Het kruisen van de eigen databank met de DIMONA-databank kan bepaalde inbreuken aan het licht brengen. Wanneer gekeken wordt naar de inbreuken waarvoor op regelmatige basis P-J's en PV's worden opgesteld stellen we tegelijk vast dat het vaak gaat om een werkgever die nagelaten heeft de bevoegde overheid op de hoogte te brengen van het beëindigen van de tewerkstelling (art. 12, 2°d, wet van 30 april 1999 betreffende de tewerkstelling van buitenlandse werknemers). Deze inbreuk kan ook teruggevonden worden door de DIMONA-databank met de eigen databank te kruisen.
5) Het beschikken over een arbeidskaart maar geen verblijfsvergunning	Het kruisen van de eigen databank met de databank met verblijfsvergunningen kan bepaalde inbreuken aan het licht brengen.
6) Geen arbeidskaart en geen verblijfsvergunning: mogelijke detectie via inzicht op OMZET. Dit is mogelijk via de alarmen in de OASIS-databank: - alarm 34: verhoging van de omzet met vermindering van het aantal werknemers; - alarm 34bis: verhoging van de omzet met vermindering van het aantal bezoldigde dagen; - alarm 35: ratio (omzet/aantal werknemers) >> sectorgemiddelde - alarm 36: verhoging van de verhouding (omzet/aantal werknemers) >> grens (berekend voor lopend kwartaal t.o.v. vorige) - alarm 36bis: verhoging van de verhouding (omzet/aantal bezoldigde dagen) >> grens (berekend voor lopend kwartaal t.o.v. vorige).	Wanneer gekeken wordt naar de inbreuk waarvoor in 2007 de meeste P-J's zijn opgesteld, stellen we vast dat dit om inbreuken gaat betreffende illegaal verblijf en geen arbeidskaart (inbreuk art. 12, 1°a, wet van 30 april 1999 betreffende de tewerkstelling van buitenlandse werknemers).

Tabel 5.1 Mogelijke alarmen materie 'migratie'. Vervolg

Alarmen	Verklaring
7) Geen tewerkstelling in knelpuntberoep waarvoor arbeidskaart B verkregen	Inbreuk op beperking toepasbaarheid arbeidskaart
8) Detacheringsconstructies	Artikel 12, e van de wet van 30 april 1999 betreffende de tewerkstelling van buitenlandse werknemers vermeldt volgende zware inbreuk: al wie optreedt als tussenpersoon tussen WN en WG of de autoriteiten en daarbij misleidende handelingen stelt.
9) Een erkenning als uitzendbureau zonder te beschikken over een arbeidsvergunning wanneer dit vereist is	De link tussen arbeidskaarten en arbeidsbemiddeling dient ook gelegd te worden.
10) Verboden terbeschikkingstelling	(Gedeeltelijk) gezag wordt uitgeoefend door de gebruiker.
11) Zich niet houden aan de inhoudelijke beperkingen van een arbeidskaart	De werknemer mag enkel deze arbeid verrichten binnen de perken van de arbeidskaart (art. 5 wet 30 april 1999)
12) Geen verblijfsvergunning, arbeidskaart, arbeidsovereenkomst als derdelands-onderdaan in het werkland (zie art. 2, 14° KB van 9 juni 1999)	Inbreuk op vrijstellingen (art. 2 KB van 9 juni 1999)
13) Schijnzelfstandigen Verschillende alarmen zijn hier mogelijk: - indicies die wijzen op 'gezag'; - overgang van werknemersstatuut naar zelfstandigenstatuut binnen eenzelfde onderneming; - aantal zelfstandigen in onderneming is >> gemiddelde sector; - sterke stijging van aantal zelfstandigen in onderneming; - na weigering arbeidskaart – actief als zelfstandige.	Op basis van de tewerkstellingsvoorwaarden wordt vastgesteld dat het hier gaat om loontrekkenden, waarbij deze dan ook niet over een arbeidskaart zullen beschikken. Door datamatching tussen DIMONA (RSZ) en de ARZA-databank (RSVZ) of door een koppeling 'geweigerde arbeidskaarten' en de ARZA-databank RSVZ. Het gebruik van de databank met beroepskaarten kan ook tevens nuttig zijn.
14) Onregelmatigheid bij aanvraag tot erkenning private arbeidsbemiddeling	Dit is reeds een aanleiding tot controle voor IWSE
15) Schrapping van erkenning private arbeidsbemiddeling	Dit is reeds een aanleiding tot controle voor IWSE

Bron: Eigen tabel

2. Het ontwikkelen/hanteren van een inductieve methode

Op basis van de gegevens van de MIA-databank, het eigen registratie- en communicatiesysteem, en de verwerking van deze gegevens in het jaarverslag kan men overgaan tot het detecteren van fraudeprofielen. De administratieve informatie waarover men beschikt vormt namelijk een uiterst interessant gegeven voor het

bepalen van bepaalde risico's en is tegelijk noodzakelijk bij het bepalen van de fraudeomvang (voor een specifieke materie) in een bepaalde sector.

Op basis van de 'slechte' risico's kan een bepaald fraudeprofiel opgesteld worden. Maar tegelijk kan ook rekening gehouden worden met de 'goede' risico's en gekeken worden hoe hun profiel er uit ziet.

Deze informatie kan ons inzicht doen krijgen in fraudegevoelige sectoren, materies, ondernemingsvormen.

Het tekort aan bepaalde variabelen in de eigen databanken nuttig bij het opstellen van het fraudeprofiel, moeten vastgesteld en opgenomen worden bij de uitwerking van het elektronisch inspectiedossier.

2.1 Valorisatie administratieve informatie

Tegelijk kan het valoriseren van de administratieve informatie van de andere federale/regionale sociale inspectiediensten bevoegd voor dezelfde materie leiden tot een beter inzicht waar men in de toekomst dient te gaan controleren (sectoren) en waar men dient op te letten bij deze controles (frequente inbreuken). Deze informatie kan tegelijk gehaald worden bij de AC's en is ook reeds in de SIOD-Jaarverslagen gedocumenteerd.

Niet enkel de regionale sociale inspectiediensten voeren controles uit op de wetgeving betreffende de tewerkstelling van buitenlandse werknemers maar ook de federale sociale inspectiediensten richten zich hierop. Inzicht in hun resultaten kan voor een toegevoegde waarde zorgen bij de uit te voeren risicoanalyse.

Tabel 5.2 Onderzoeken Algemene Directie Toezicht op de sociale wetten (TSW), vreemde werknemers

Sector	Onregelmatigheden			Processenverbaal			Aantal werknemers betrokken bij de processenverbaal		
	2004	2005	2006	2004	2005	2006	2004	2005	2006
Land- en tuinbouw	63	57	45	50	38	31	118	56	66
Confectie	0	0	2	0	0	0	0	0	0
Garages	13	27	11	12	24	11	14	19	10
Handel in voedingswaren	14	20	12	12	17	9	16	14	8
Schoonmaak	4	11	10	4	10	6	5	16	6
Bouw	60	70	83	49	61	72	142	138	211
Vervoer	15	17	20	13	15	20	13	0	24
Kleinhandel	36	51	39	29	46	37	30	50	41
Groothandel	14	10	7	11	9	5	25	18	14
Horeca	209	188	165	178	171	146	230	209	162
Subtotalen	428	451	394	358	391	337	593	520	542
Andere industrieën	33	35	44	30	25	35	65	66	51
Andere sectoren	65	68	76	54	40	66	85	45	132
Totalen	526	554	514	442	456	438	743	631	725

Bron: TSW, Activiteitenverslag 2006, p. 78

Voor de in 2006 uitgevoerde controles door TSW op deze materie werden de meeste onregelmatigheden vastgesteld in de horeca (165 of 32% van het totale aantal vastgestelde onregelmatigheden), de bouw (83 of 16% van het totale aantal vastgestelde onregelmatigheden), de land- en tuinbouw (45) en de kleinhandel (39).¹⁷⁶ We stellen vast dat bijna de helft van de vastgestelde onregelmatigheden zich bevindt in de horeca en de bouw. Tegelijk werden in deze vier sectoren ook de meeste PV's opgesteld. Het aantal vastgestelde onregelmatigheden, opgestelde PV's en betrokken werknemers bij deze sectoren kent een redelijk stabiel verloop tussen 2004 en 2006. Uiteraard is deze concentratie van vaststellingen ook het gevolg van de concentratie van de controles. Toch blijft dit een belangrijke indicator van fraudegevoeligheid. Merk ook op dat hier nog op een geaggregeerd niveau over sectoren wordt gesproken. Een gedetailleerde sectorindeling is wenselijk. Zo argumenteerden wij onlangs voor de datamining op OASIS-gegevens om een 5-digit NACE-indeling te gebruiken, terwijl Graydon NV voor zijn bedrijfsinformatie een eigen 7-digit indeling heeft ingevoerd. Het aantal betrokken werknemers bij een PV ligt in 2006 bij de bouw het hoogst, namelijk 2,9 werknemers per PV. Ondanks het feit dat in de horeca de meeste onregelmatigheden en PV's worden opgesteld ligt het aantal betrokken werknemers relatief laag.

¹⁷⁶In 2004 en 2005 werd in deze sectoren door TSW eveneens de meeste onregelmatigheden vastgesteld.

Tabel 5.3 Controle Sociale Inspectie (SI) 'tewerkstelling van buitenlandse werknemers', 2005

Aantal vaststellingen 'in orde'	364	41,27%
Aantal gegeven waarschuwingen	32	3,63%
Aantal P-J's	372	42,18%
Aantal strafrapporten	46	5,22%
Aantal P-J's of strafrapporten, opgesteld door een andere dienst bij een gemeenschappelijke controle	68	7,71%
Totaal	882	100,00%

Bron: SI, Jaarverslag 2005, p. 55

Van de 882 controles 'tewerkstelling buitenlandse werknemers' die door de SI uitgevoerd werden in 2005, werd in 58,73% een inbreuk vastgesteld. Hierbij werd in de meeste gevallen een P-J opgesteld. SI lijst ook het aantal P-J's of strafrapporten op die door een andere dienst werden opgesteld bij een gemeenschappelijke controle. Daar IWSE bij gemeenschappelijke acties (AC's) vaak geen PV of P-J zal opstellen lijkt dit een goed voorbeeld te zijn om aan te tonen wat deze gemeenschappelijke acties aan PV's en P-J's hebben opgeleverd.

Tabel 5.4 Opdeling volgens type inbreuk tewerkstelling van buitenlandse werknemers, 2005

Inbreuken	Aantal inbreuken met een regularisatie	Aantal betrokken werknemers bij de regularisaties	Aantal vastgestelde inbreuken d.m.v. een P-J of een strafrapport	Aantal betrokken werknemers bij de inbreuk
Ontbreken arbeidsvergunning en illegaal verblijf	-	-	345	637
Ontbreken arbeidsvergunning maar legaal verblijf	66	133	90	124
Andere inbreuken	-	-	4	12
Totalen	66	133	439	773

Bron: SI, Jaarverslag 2005, p. 55

Volgende tabel biedt een overzicht over de behandeling van de inbreuken door de SI, gericht op twee van de zwaarste inbreuken op de wetgeving inzake de tewerkstelling van buitenlandse werknemers. De meeste P-J's in 2005 werden opgesteld voor de inbreuk waarbij er illegaal verblijf is zonder arbeidskaart. Deze situatie doet zich ook voor bij IWSE. Gemiddeld zijn 1,8 werknemers betrokken bij de inbreuk 'illegaal verblijf en geen arbeidskaart'. Dit cijfer is sterk gelijklopend met het aantal betrokken werknemers bij deze inbreuk vastgesteld door IWSE.¹⁷⁷

¹⁷⁷ Het gaat hier wel om de betrokken werknemers van 2007 waar bij de 53 vastgestelde inbreuken 100 werknemers betrokken waren (IWSE, Jaarverslag 2007).

In volgende synthesesetabel geven we een overzicht van vaststellingen en inbreuken met betrekking tot de tewerkstelling van buitenlanders voor 2005 voor de federale en regionale sociale inspectiediensten.¹⁷⁸

¹⁷⁸ De vaststellingen met betrekking tot de tewerkstelling van buitenlandse werknemers betreffen drie wetgevingen:

- de wet van 30 april 1999 betreffende de tewerkstelling van buitenlandse werknemers;
- de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen – wat betreft de verblijfsvergunning;
- de wet van 19 februari 1965 betreffende de uitoefening van zelfstandige beroepsactiviteiten door vreemdelingen – wat betreft de beroepskaarten.

Het gaat hier dus om een ruimere situering dan de controleopdracht van IWSE.

Tabel 5.5 Vaststellingen en P-J's tewerkstelling van buitenlanders – regionale en federale sociale inspectiediensten - 2005

Sector	TSW ¹		SI ²		RSZ		Vlaamse Gemeenschap ⁴		Région wallone ³		Brussels Hoofdstedelijk Gewest		Deutsch- prachige Gemeinschaft ⁴	
	Vaststel- lingen	P-J	Vaststel- lingen	P-J	Vaststel- lingen	P-J	Vaststel- lingen	P-J	Vaststel- lingen	P-J	Vaststel- lingen	P-J	Vaststel- lingen	P-J
Landbouw, jacht en aanverwante diensten	215	38	151	13	Niet	2	Niet	16	Niet					
Voedingsnijverheid			44	21	beschik		beschik-		beschik-		1		1	
Bouwbedrijf	154	61	185	88	baar	3	baar	4	baar	6	272	77		
Handel in, onderhoud en herstelling van autovoertuigen en motorrijwielen; klein- handel in brandstoffen	48	24	37	19		2					29	9		
Groothandel	43	9	24	9							10	3		
Kleinhandel met uitsluiting van handel in autovoertuigen en motorrijwielen; herstel- ling van huishoudartikelen	97	63	202	99		5				17	112	20	1	1
Hotels en restaurants	343	171	490	220		8		7		31	150	31	1	
Wegvervoer	42	15	24	11						3	13	2	2	
Vervoersondersteunende activiteiten			10	4							2			
Post en telecommunicatie			114	70							37	1		
Overige zakelijke dienstverlening	25	10	50	17							2			
Persoonlijke diensten			21	11										
Huishoudens als werkgever van huishoude- lijk personeel			32	24				1			53	2		
Andere	264	65	40	22				5		3	78	11	2	
Onbekend			32	14										
Totaal	1 231	456	1 456	642		20	487 ⁵	33	375	60	759	156	7	1

1 Inbreuken op illegaal verblijf, op tewerkstelling van vreemdelingen zonder arbeidsvergunning of arbeidskaart en op de wet van 19/02/1965 betreffende buitenlandse zelfstandigen (beroepskaart).

2 Idem als 1.

3 Inbreuken op tewerkstelling buitenlandse werknemers (inbegrepen au pair-jongeren).

4 Inbreuken op de wet van 30 april 1999 inzake tewerkstelling van buitenlandse werknemers.

5 Totaal aantal onderzoeken inzake tewerkstelling van buitenlandse werknemers.

Bron: SIOD, Activiteitenverslag 2005, p. 69

De meeste P-J's werden opgesteld voor volgende sectoren:

- de horeca (468 P-J's);
- de bouw (239 P-J's);
- de kleinhandel (205 P-J's);
- de landbouw en aanverwante diensten (69 P-J's).

Wanneer we ons focussen op het aantal vaststellingen stellen we eveneens vast dat deze sectoren naar voor komen.¹⁷⁹

Wanneer deze tabel zou aangevuld worden met het aantal ingezette personeelsleden en het aantal gevoerde controles voor deze materie per inspectiedienst zou men tot een vergelijking kunnen komen inzake performantie.

Administratieve informatie kan eveneens gehaald worden uit de AC's. Door de participatie van IWSE in de AC's is het van belang dat deze sectoren onderzocht worden waar de grootste kans op inbreuken op de wetgeving tewerkstelling van buitenlandse werknemers bestaat. Ook is het interessant te weten wat deze AC-acties opleveren gerelateerd t.o.v. het aantal gecontroleerde werknemers.

Tabel 5.6 AC's - aantal controles en P-J's per sector – materie buitenlandse werknemers, 2005

Gecontroleerde sectoren	Aantal gecontroleerde werkgevers	P-J's buitenlandse werknemers	% P-J's per sector t.o.v. totaal P-J's	% P-J's t.o.v. aantal gecontroleerde werkgevers
Andere	738	22	7,5%	3,0%
Bouwbedrijf	2 568	33	11,3%	1,3%
Confectie	11	0	0,0%	0,0%
Handel	1 025	53	18,2%	5,2%
Horeca	1 614	113	38,7%	7,0%
Land- & tuinbouw	652	54	18,5%	8,3%
Metaal -elektriciteit	324	13	4,5%	4,0%
Schoonmaak	57	3	1,0%	5,3%
Vervoer	343	1	0,3%	0,3%
Totaal	7 332	292	100,0%	4,3%

Bron: SIOD, Activiteitenverslag 2005

De meeste controles binnen de AC's in 2005 vonden plaats in de bouwsector, met name 2 568 gecontroleerde werkgevers. Het lage percentage aan P-J's voor de bouwsector t.o.v. het totale aantal P-J's valt echter op (11,3%), ondanks het grote aantal controles. Frappant is ook het lage percentage aan P-J's t.o.v. het aantal gecontroleerde werkgevers voor de bouwsector (1,3%). Dit roept vragen op inzake

¹⁷⁹ Op basis van vaststellingen van TSW, SI, het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en de Duitstalige Gemeenschap.

de gerichtheid van de controles; en wat wij reeds vroeger reeds hebben gesignaleerd namelijk dat men bepaalde sectoren te sterk gaat controleren (of te weinig focust op de 'echte' risico's) en andere sectoren riskeert te veronachtzamen.

In de sectoren horeca (38,7%) en land- & tuinbouw (18,5%) werden de meeste P-J's opgesteld ten opzichte van het totale aantal opgestelde P-J's en werden ook de meeste P-J's opgesteld in vergelijking met het aantal gecontroleerde werkgevers in deze sectoren.

Dat slechts voor 4,3% van de gecontroleerde werknemers een P-J voor een inbreuk op de materie 'buitenlandse werknemers' werd opgesteld is dan weer een teken dat IWSE best haar AC-acties uitkiest (namelijk deze die echt gericht zijn op de controle van buitenlandse werknemers) daar zij geen bevoegdheid heeft tot controle op verschillende andere wetgevingen die ook in de AC's aan bod komen.¹⁸⁰

Bij de controle op de arbeidskaarten kunnen ook de verschillende nationaliteiten opgelijst worden waardoor inzicht kan verworven worden op het feit of een bepaalde nationaliteit fraudegevoeliger is dan een ander (de reden dient hierbij eveneens achterhaald te worden). Deze praktijk vinden we terug in het jaarverslag van de SI (Jaarverslag 2005, p. 61). In volgende lijsten we een beperkte groep aan nationaliteiten op met de opmerking dat het hier gaat om cijfers van 2005 (dus nog vòòr de invoering van de knelpuntberoepenregeling voor de nieuwe lidstaten).

Tabel 5.7 Gecontroleerde nationaliteiten buitenlandse werknemers door de Sociale Inspectie (SI) op wet van 30/04/1999

Land	In orde	Geen arbeidskaart Wettig verblijf	Geen arbeidskaart Onwettig verblijf
Brazilië	1	2	16
Bulgarije	36	30	69
India	60	7	20
Marokko	110	10	38
Moldavië	-	1	38
Oekraïne	3	1	8
Pakistan	25	7	14
Polen	105	37	174
Roemenië	21	6	31
Turkije	187	38	27
Wit-Rusland	6	-	32

Bron: SI, Jaarverslag 2005, p. 61

¹⁸⁰ Denken we hierbij aan de controle op DIMONA – sociale documenten waarvoor in 2005 binnen de AC's 1 118 P-J's werden opgesteld (SIOD, Activiteitenverslag 2005, p. 95).

We merken dat onmiddellijk enkele 'risicolanden' gedetecteerd kunnen worden. Voor sommige landen stellen we vast dat zij meer niet dan wel in orde zijn met de wetgeving (voornamelijk Moldavië (0% in orde), Brazilië (5% in orde), Wit-Rusland (16% in orde), Oekraïne (25% in orde), Bulgarije (27% in orde), Polen (33% in orde), Roemenië (36% in orde).

Dit soort van tabellen is interessant in het licht van de komende opheffing van de knelpuntberoepenregeling daar de nieuwe lidstaten geen arbeidskaart meer nodig hebben en waarbij de controle zich zal verschuiven naar andere landen. Trends kunnen vastgesteld worden door verschillende jaren naast elkaar te leggen.

2.2 Het omschrijven van de risicosectoren – bedrijven - werknemers

Administratieve informatie kan ons meer inzicht geven in mogelijke risicosectoren en -bedrijven. Echter kunnen 'good practices' uit andere landen en informatie uit deze inzichten verder versterken.

We hebben kunnen vaststellen dat naar aanleiding van de controle op de Wav, de Arbeidsinspectie in Nederland reeds enkele risicosectoren heeft benoemd. Positief hierbij is dat voor deze sectoren ook een verslag wordt gepubliceerd waarin de controleresultaten en nieuwe trends worden weergegeven.¹⁸¹ Voor elke sector hebben we vervolgens ook aangegeven hoe men de risicoanalyse zou kunnen organiseren (zie hoofdstuk 3). Daarnaast hebben we ook de link gelegd met de illegale tewerkstelling.

Specifiek voor België stellen we echter vast dat bitter weinig informatie beschikbaar is over de zogenaamde morfologie van de risicosectoren.¹⁸² Al stelt men toch vast dat het vaak om arbeidsintensieve sectoren gaat, met lage winstmarges, waarbij een grote flexibiliteit wordt verwacht van de arbeidskrachten, de arbeidsomstandigheden vaak slecht en gevaarlijk zijn, de lonen laag liggen en de job weinig uitdagend is (Geets et al., 2006, p. 94). Tevens doet zich vaak een volatiele of seizoensgebonden behoefte aan arbeidskrachten voor (Okkers & Pauwels, 2008, p. 130). Het gaat hier om sectoren zoals de fruitpluk, de bouw, de horeca, etc. Maar ook worden mensen op individuele basis aangesteld bij mensen om te poetsen, als huispersoneel, etc. (Geets et al., 2006, p. 363). Ook de seksindustrie vormt een mogelijke risicosector (Okkers & Pauwels, 2008, p. 131). Dit is kennis over de vraag naar illegale arbeid.

¹⁸¹ Bijvoorbeeld: Arbeidsinspectie (2007), *Verslag inspectie naleving Wet arbeid vreemdelingen in de sector Bouw 2006*, Den Haag, 16 p. Zie ook: <http://arbeidsinspectie.szw.nl>.

¹⁸² We verwijzen wel naar hoofdstuk 3 waar kenmerken worden aangegeven over de sectoren, niet enkel voor Nederland van toepassing, maar ook grotendeels voor België.

Ook kennis over het aanbod is nodig. Informatie over het aantal tewerkgestelde illegalen, in welke sectoren zij werken en welke nationaliteit zij dragen, is niet onmiddellijk beschikbaar. Gezien de aard van tewerkstelling is het moeilijk na te gaan hoeveel illegale arbeidsmigranten in ons land verblijven (Geets et al., 2006, p. 16). Er zijn hierover dan ook geen betrouwbare statistische data beschikbaar (Ibid., p. 124).

Informatie over het aanbod van illegale arbeid zou van enig nut kunnen zijn daar men vervolgens ook het profiel kan gaan vaststellen.

Personen zonder verblijfsvergunning komen zonder enige arbeidskaart op de arbeidsmarkt en vormen dus een uitgelezen groep om informatie over te bekomen. Er kan een onderscheid gemaakt worden in deze categorie op basis van hun legale status in het verleden (Geets et al., 2006, p. 49):

- *clandestiene migranten*: personen die legaal of illegaal het land zijn binnengekomen (zijn niet bekend);
- *uitgeprocedeerden*: deze hebben een verblijfsprocedure opgestart, maar zijn omwille van een definitieve weigering van hun aanvraag in de illegaliteit terecht gekomen (zijn bekend).

Kwalitatief onderzoek op basis van interviews kan vervolgens een hulpmiddel zijn om verder inzicht te krijgen in deze categorie van personen zonder verblijfsvergunning. Enkele vaststellingen (Geets et al., 2006, p. 308-321):

- als persoon zonder verblijfsvergunning is men genoodzaakt te werken op de informele arbeidsmarkt daar zij zich niet kunnen begeven op de formele arbeidsmarkt zonder de benodigde arbeidskaart;
- daar zij in hun levensonderhoud moeten voorzien, is het van weinig belang welk werk ze moeten doen en hoeveel ze er voor verdienen (de kans op misbruiken is hierdoor heel reëel);
- men spreekt ook over 'zwarte' witwerkers welke mensen zijn voor wie de werkgever sociale bijdragen betaalt, maar die volgens het arbeidsrecht niet tewerk mogen gesteld worden. Dit fenomeen zou door de toetrede van de nieuwe EU-lidstaten zijn toegenomen waarbij werkgevers ter goeder trouw bijvoorbeeld een Pool aannemen, zonder echter een arbeidsvergunning aan te vragen, omdat men denkt dat het vrij verkeer van werknemers op deze lidstaten reeds van toepassing is;
- de kanalen om aan werk te geraken kunnen via een individueel of collectief netwerk verlopen. Bij een collectief netwerk gaat het om groepen van personen zonder verblijfsdocumenten (vaak met dezelfde etniciteit) die elkaar opzoeken op straat, om in groep te wachten tot iemand hen werk aanbiedt;¹⁸³

¹⁸³ Het detecteren van plaatsen waar deze groepen zich bevinden en waar ze zich begeven om te werken (werkgever en sector) kan nuttig zijn bij het uitvoeren van de controle-opdracht.

- zowel hoog- als laagopgeleiden bevinden zich in deze categorie. Feit is wel dat ze meestal in jobs zonder diplomaverenissen terechtkomen.

Op basis van het onderzoeksrapport ‘deloyale concurrentie in de bouwsector’ (Pacolet & Baeyens, 2007, 149 p.) kan nuttige informatie bekomen worden over de aard en omvang van de in deze sector voorkomende inbreuken op de sociale en fiscale wetgeving.

Tabel 5.8 Deloyale offertes – aanbieders (percentage van het totale aantal ondernemingen dat verklaart deloyale offertes te hebben ontvangen)

Antwoord	VCB	CCW
Belgische (bouw)onderneming	51	53
Buitenlandse (bouw)onderneming	42	29
Belgisch uitzendkantoor in Vlaanderen	24	24
- erkend voor de bouwsector	4	18
- niet erkend voor de bouwsector	6	9
- geen idee of uitzendkantoor al dan niet erkend is voor de bouwsector	15	0
Buitenlands uitzendkantoor in Vlaanderen	37	6
- erkend voor de bouwsector	4	0
- niet erkend voor de bouwsector	11	3
- geen idee of uitzendkantoor al dan niet erkend is voor de bouwsector	20	3
Belgische zelfstandige	25	18
Buitenlandse zelfstandige	19	24
Belgische zwartwerker	23	35
Buitenlandse zwartwerker	16	29
Andere	1	0

Bron: Pacolet & Baeyens (2007), p. 85

Voornaamste aanbieder van deloyale offertes volgens de respondenten blijkt in hoofdzaak Belgische (bouw)ondernemingen te zijn. De tabel biedt ons naast een zicht op de aanbieders van deloyale offertes ook zicht op de regionale verschillen. Voor Vlaanderen lijkt het aanbod van deloyale offertes volgens de respondenten zich voornamelijk te situeren bij Belgische en buitenlandse (bouw)ondernemingen (respectievelijk 51% en 42%), buitenlandse uitzendkantoren in Vlaanderen (37%), Belgische zelfstandigen (25%).

Tabel 5.9 Deloyale concurrentie – vormen (percentage van het aantal ondernemingen dat veronderstelt dat volgende vormen voornamelijk worden gebruikt)

Antwoord	VCB	Bouwunie	CCW
Het werken met niet-erkende uitzendbureaus	23	40	10
Het werken met buitenlandse werknemers zonder arbeidsvergunning wanneer dit vereist is	38	58	39
Het werken met buitenlandse werknemers zonder verblijfsvergunning wanneer dit vereist is	27	35	28
Het werken met schijnzelfstandigen	52	62	47

Bron: Pacolet & Baeyens (2007), p. 87

Deloyale concurrentie kan in verschillende vormen tot uiting komen (bijvoorbeeld het niet respecteren van de Belgische minimumlonen of arbeidsvoorwaarden). Bovenstaande tabel beperkt zich tot deze vormen waar IWSE ook rechtstreekse bevoegdheden heeft, met name de controle op de tewerkstelling van buitenlandse arbeidskrachten en de private arbeidsbemiddeling. Hierbij constateren we dat de respondenten voornamelijk het gebruik van schijnzelfstandigheid veronderstellen. Tegelijk veronderstellen de respondenten dat in grote mate beroep wordt gedaan op buitenlandse werknemers zonder arbeidsvergunning wanneer dit vereist is. Het gebruik van niet-erkende uitzendbureaus bij deloyale concurrentie in Vlaanderen kan niet onderschat worden daar respectievelijk 23% van de respondenten VCB en 40% van de respondenten Bouwunie veronderstellen dat hiervan gebruik gemaakt wordt.

3. Bepaling van de performantie-indicatoren

Zoals beschreven bestaan er verschillende dimensies van oorzaken van sociale en fiscale fraude waarbij deze tegelijk de aangrijpingspunten vormen voor de fraudebestrijding. Specifiek voor de dimensie ‘controle, pakkans en handhaving’ is het belangrijk inzicht te krijgen in twee factoren, namelijk enerzijds de aard, omvang van de risicogroepen bij de fraudeurs, en de mogelijkheden om met die informatie de fraude te beteugelen, en anderzijds de inspanningen die geleverd worden om dit te beteugelen, en hun relatieve doeltreffendheid. Op basis van deze twee factoren kunnen indicatoren gedefinieerd worden:

- indicatoren die te maken hebben met het risico, de omvang en de vorm van fraude, en de elementen die de controles meer gericht kunnen maken (de eigenlijke risicoanalyse);
- indicatoren die betrekking hebben op de doelmatigheid, input en output, en succes van het optreden van de diensten (inspectiemethodologie).

In het streven om de planning en het resultaat van de controleopdrachten effectiever en efficiënter te laten verlopen (met een beperkt aantal middelen een zo goed mogelijk resultaat behalen), kunnen volgende indicatoren gehanteerd worden:

- het leveren van inspanningen door de indicator *'input personeel'*: als voornaamste productiefactor, speelt het personeel een cruciale rol binnen het controleproces. Het aantal ingezette personeelsleden en de verworven kennis van dezen, spelen een cruciale rol. De parameter is ook een belangrijke allocatie- en planningsparameter;¹⁸⁴
- het leveren van output door de indicatoren *'controles'* en *'vaststellingen'*: het aantal uitgevoerde controles en vaststellingen vormen de output van het controleproces. Inzicht in beide indicatoren kan ons inzicht geven in mogelijk verbeteringen inzake efficiëntie;
- het leveren van het succes van de diensten door de indicator *'resultaat'*: dit kan gebruikt worden in termen van een kosten-batenanalyse waarbij de ingezette kosten (personeel, technische ondersteuning) tegenover de baten worden gesteld (aantal controles die leiden tot vaststellingen, de opbrengsten daarvan, de verbeterde naleving (compliance)). Deze resultaatparameter moet afgezet worden tegenover het controleterrein om de relatieve effectiviteit en efficiëntie te kunnen meten;
- de indicatoren *'controleterrein'*, *'controlebreedte'* en *'controlediepte'* vormen als het ware de 'markt' waarin de controleurs moeten 'penetreren'. Het controleterrein wordt bepaald door de wettelijke bepalingen, de te controleren ondernemingen, werknemers, toegekende arbeidskaarten, ESF-projecten, etc. Bepaalde deelaspecten kunnen echter als meer of minder relevant worden beschouwd door de inspectiediensten. Verificaties kunnen ook met meer of minder diepgang gebeuren. Controlebreedte heeft te maken met de scope van onderzochte materies (controle op één of meerdere aspecten) terwijl de controlediepte te maken heeft met de aard van het onderzoek (oppervlakkig of gedetailleerd). Het laatste kan ook verwijzen naar de inzet van middelen;
- het leveren van doeltreffendheid (effectiviteit) door de indicatoren *'controles'*, *'vaststellingen'*, *'resultaat: opbrengst en outcome'*.

Al deze indicatoren zouden moeten bijdragen tot een betere performantie, waardoor deze als performantie-indicatoren kunnen beschouwd worden. Men kan hierbij een vergelijking maken tussen personen, diensten, regionale sociale inspectiediensten en federale sociale en fiscale inspectiediensten. Uiteindelijk zou volgende tabel moeten ingevuld worden.

¹⁸⁴ Het roept gelijkheid op met de 'werklast'-meting die de federale regering naar voren schuift in het kader van haar strijd tegen sociale en fiscale fraude.

Tabel 5.10 Toetsing performantie-indicatoren tegenover sociale en fiscale inspectiediensten

	<i>Doelmatigheid</i>	<i>Werkterrein 'marktbereik'</i>			<i>Doeltreffendheid</i>		
	Personeel	Controle- terrein	Controle- breedte	Controle- diepte	Controles	Vaststellingen	Resultaat: opbrengst en outcome
IWSE							
- migratie							
- ESF							
<i>Benchmark</i>							
Andere regionale sociale inspectie- diensten							
Andere federale sociale inspectiediensten							
Andere controle-instanties							
Europese structuurfondsen							

Bron: Eigen schema

Het is een synthesesetabel voor de performantie van de inspectiediensten. Het vormt ook een verantwoordingsboordtabel voor de inzet van de controlemiddelen. De link tussen controletijd, finaal redeneren wij in VTE, aantal controledossiers, controle-inspanningen en controleresultaat is essentieel voor de evaluatie van de effectiviteit en de efficiëntie van de controle-inspanningen (werklastmeting). Het is ook het instrument bij uitstek voor de allocatie van de controlemiddelen. Het belang daarvan wordt geïllustreerd doordat op federaal niveau de Staatssecretaris voor de Coördinatie van de fraudebestrijding de werklastmeting als prioritair naar voor schuift. De inspectiediensten zelf beklemtonen in ons OBSOE-rapport (Pacolet & De Wispelaere, 2008) de moeilijkheidsgraden daarvan. Het valt ons dan ook op dat in het strategisch plan van Brussel diverse performantie-indicatoren zijn opgenomen, maar de variabele 'allocatie personeel' net niet is opgenomen. Het illustreert tegelijk dat men terecht vermijdt dit soort boordtabellen te zien als een prestatiemeting van personen eerder dan van diensten en activiteiten.

4. Streven naar een objectieve werklastmeting/inzet personeel

Het College voor de strijd tegen de sociale en fiscale fraude dient jaarlijks een actieplan op te stellen waarin voorstellen geformuleerd worden om de werklast van de verschillende controlediensten te meten (Ministerraad, persbericht van 25 april 2008).

IWSE wil hier in de toekomst een beter zicht op krijgen om zo het juiste aantal VTE aan de verschillende materies te kunnen linken. Het gaat er namelijk om de juiste personen in te zetten op de juiste momenten op de juiste plaats (Depré et al., 2007, p. 5).

De volgende vraag bij een werklastmeting dient gesteld te worden: 'Hoe kunnen we een hoeveelheid werk omzetten in een hoeveelheid personen die nodig zijn om de hoeveelheid werk af te handelen?' (Depré et al., 2007, p. 7). De eerste stap die echter gezet moet worden is de hoeveelheid werk te gaan bepalen op basis van de vastgestelde risico's en vervolgens prioriteiten leggen. Daarna kan men daaraan VTE linken rekening houdend met het 'werkterrein'.

Om een antwoord op deze vraag te krijgen dient inzicht verworven te worden in (Depré, 2005 geciteerd in Depré et al., 2007, p. 7):

- De hoeveelheid werk die één persoon gemiddeld per tijdseenheid kan volbrengen (de volumenorm). Bijvoorbeeld kan één dossier private arbeidsbemiddeling drie dagen in beslag nemen.

- De totale tijd die een gemiddeld goed werkend persoon onder normale omstandigheden nodig heeft om de hoeveelheid werk af te handelen – de normtijd of de gemiddelde tijd:
Bijvoorbeeld als de volumenorm één dossier in drie dagen bedraagt, dan is de totale tijd nodig om het totale volume van 500 dossiers per jaar af te handelen gelijk aan: $500 * 3 = 1\,500$ dagen.
- De beschikbare of de feitelijke werktijd die één persoon op jaarbasis beschikbaar heeft om de hoeveelheid werk af te handelen. Dit is de vraag hoeveel uren/dagen een persoon beschikbaar heeft per jaar of hoeveel een VTE kan afhandelen op jaarbasis. Dit is:
 - a) het aantal dagen per jaar = 365 dagen;
 - b) minus het aantal dagen onbeschikbaarheid per jaar in termen van verlof, feestdagen, ziekte dagen;
 - c) minus de tijd voor niet-dossiergebonden activiteiten, dit is de tijd voor activiteiten die niet direct aan het dossier toe te rekenen zijn, zijnde de tijd voor opleiding, vergadertijd, etc.
- De totale tijd nodig om het volume (in eenheden) af te werken gedeeld door de beschikbare tijd = het aantal voltijds equivalenten.

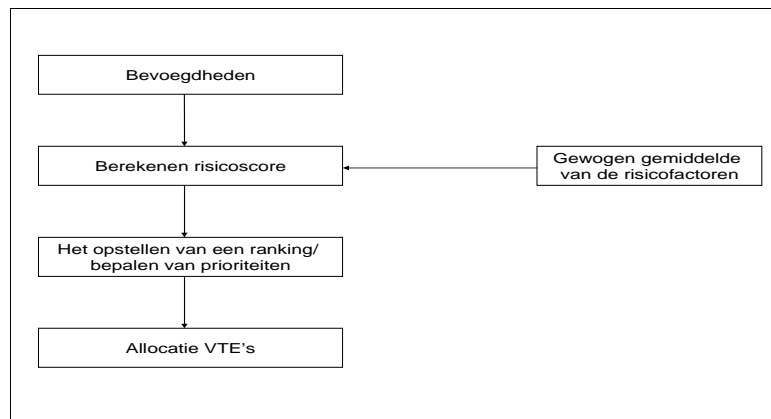
Men gaat in deze redenering echter er van uit dat men het volume kent aan te behandelen dossiers. In sommige gevallen zal deze kennis beschikbaar zijn: bijvoorbeeld het aantal dossiers die moeten gecontroleerd worden op basis van een steekproef.¹⁸⁵ Wanneer men over zou gaan tot het uitvoeren van een risicoanalyse, zou men een aantal 'risicovolle dossiers' kunnen ontdekken. Op basis van dit aantal zou dan bepaald kunnen worden hoeveel VTE nodig zijn voor de uit te voeren controle rekening houdende met de 'risicofactor van het dossier', het 'controleterrein', de 'controlediepte' en de 'controlebreedte'. De omgekeerde werkwijze kan natuurlijk ook toegepast worden, zodat op basis van het aantal beschikbare VTE wordt bepaald hoeveel inspectiedossiers er kunnen afgehandeld worden rekening houdende met de beschikbare werktijd en de volumenorm.

De IWSE verdeelt nu reeds de beschikbare tijd in functie van de volumenorm die zij wenst te halen, en de benodigde tijd per dossier/inspectie. Er is evenwel geen expliciete weging van de resultaten die zij wenst te behalen. Een methode vergelijkbaar met de planning van een auditafdeling (cf. IAVA, en de Ierse auditdienst hierboven) zou kunnen worden gehanteerd.

Binnen IWSE is er nood tot de totstandkoming van een objectieve allocatie van VTE. Volgend proces kan hierbij gevolgd worden:

¹⁸⁵ Zo liet IWSE reeds een steekproef uitvoeren op het aantal afgeleverde arbeidskaarten B voor knelpuntberoepen waarbij vervolgens 150 werkgevers werden geselecteerd (IWSE, Jaarrapport 2007).

- opsplitsen van IWSE volgens de wettelijk bepaalde bevoegdheden;
Voor elke bevoegdheid wordt een risicoscore berekend. Deze risicoscore kan bekomen worden via het berekenen van het gewogen gemiddelde van risicofactoren. Deze risicofactoren kunnen bepaald worden a.d.h.v. een uit te voeren risicoanalyse.
Concreet betekent dit dat bijvoorbeeld voor de bevoegdheid ‘migratie’, alarmen worden opgesteld waaraan vervolgens een gewicht wordt toegekend (op basis van terugkoppeling van resultaten (voorspellende waarde), prioriteiten, zwaarte van inbreuk bij overtreding alarm, ...);
- een ‘ranking’ maken van bevoegdheden volgens de risicoscore;
- het leggen van prioriteiten op basis van deze ranking en daaraan de inspectiecapaciteit op afstemmen.¹⁸⁶



Figuur 5.3 Allocatie van middelen op basis van een risicoanalyse

Probleem bij de controleopdrachten van de IWSE is dat zij niet alle op eenzelfde manier gewogen kunnen worden omdat ‘compliance’ niet steeds in geldtermen kan worden uitgedrukt. Deze objectivering in gewogen risicotermen heeft echter ook een ander voordeel, m.n. dat het de controleactiviteiten kan focussen op de meest riskante items, dossiers, met het hoogste resultaat (kans van detectie van fraude/fouten).

¹⁸⁶ P. Van Thielen (Directeur-generaal Federale Gerechtelijke Politie) stelt ‘dat men op het beleidsniveau dient te bepalen welke fenomenen tot de prioriteit behoren, en men ervoor dient te zorgen dat dit zich weerspiegelt in het gevoerde beleid’ (Van Thielen, 2001, geciteerd in Van Hees et al., 2005, p. 206).

5. Optimalisering van de samenwerking

5.1 Versterking interne samenwerking

Via de interne stafvergaderingen met de teamcoördinatoren en het afdelingshoofd dient er sneller ingespeeld te worden op nieuwe vastgestelde tendensen zodat deze in een latere fase vertaald kunnen worden in nieuwe prioriteiten (algemeen en per buitencel).¹⁸⁷ Onderlinge ‘concurrentie’ mag er niet toe leiden dat relevante informatie niet meer of onvolledig gecommuniceerd wordt.

Samenwerking en kennisuitwisseling –verwerving dient niet enkel via deze stafvergaderingen plaats te vinden maar kan en moet per materie/problematiek ook plaatsvinden in de opgerichte themagroepen.¹⁸⁸

Onder interne samenwerking kunnen we ook de contacten met het Vlaams Subsidieagentschap situeren daar zij over kennis en informatie beschikken op het vlak van de controle op vreemde werknemers en de controle op private arbeidsbemiddeling. Een vlotte samenwerking kan IWSE enkel maar ten goede komen.

5.2 Versterking externe samenwerking

5.2.1 Met andere inspectiediensten binnen het Vlaamse Gewest

Het kan als positief ervaren worden dat recentelijk toenadering werd/wordt gezocht door IWSE met andere inspectiediensten uit het Vlaamse Gewest (onder meer de Vlaamse Wooninspectie). Dit is een logisch gevolg vanuit het feit dat deze diensten vaak op dezelfde plaats (werkgever) gaan controleren waarbij zij tegelijk ook inbreuken gaan vaststellen die buiten hun bevoegdheden liggen. Beter inzicht verkrijgen in de bevoegdheden van deze inspectiediensten moet ertoe leiden dat elke vastgestelde inbreuk naar de bevoegde inspectiedienst vloeit. Het opbouwen van een (in)formeel ‘communicatienetwerk’ kan hiertoe bijdragen.

5.2.2 Via de Arrondissementscellen

De aanwezigheid in de AC's door IWSE is aan evaluatie toe daar een groot aantal inspecteurs optreden in deze AC's waarbij een zicht op de kosten vs. baten noodzakelijk is voor het bepalen van het verdere beleid. Voornaamste opmerkingen die gemaakt kunnen worden bij de deelname aan de AC's zijn:

¹⁸⁷ Er zijn 5 teamcoördinatoren (één voor elke Vlaamse provincie).

¹⁸⁸ Waarbij steeds één iemand per provincie hieraan deelneemt. Zo is er momenteel een themagroep actief inzake de implicaties van de Europese Dienstenrichtlijn.

- een heel lage ‘return on investment’ wat betreft opgeleverde resultaten (PV of P-J) voor de gewestelijke dienst zelf, omdat de meeste inbreuken op federaal niveau worden vervolgd;
- maar tegelijk faciliteren de contacten via AC’s de toegang tot informatie die bij de collega’s beschikbaar is;
- het gebrek aan toegang tot databanken om de coördinatie van een AC-actie op te nemen;
- het vernemen/vaststellen van nieuwe tendensen en fenomenen;
- de ‘grondige’ controle van meerdere werkgevers;
- creatie van een grotere cohesie op het terrein die verdere samenwerking op hoger niveau zal mogelijk maken;
- valorisatie eigen expertise;
- draagt bij tot verhoogde veiligheid voor de inspecteurs in geval van riskante controles;
- zich profileren naar de federale inspectiediensten.

Echter vormen gemeenschappelijke acties buiten de AC’s misschien nog een grotere opportuniteit daar men deze inspectiediensten kan selecteren die men echt nodig acht (streven naar efficiënte controles).

5.2.3 Op het federale niveau

Daar de Algemene Raad van Partners binnen SIOD een orgaan is voor reflectie en advies over de strijd tegen de sociale fraude en de illegale arbeid en over de optimale werking van de arrondissementscellen, voorstellen kan richten aan de bevoegde Ministers tot het aanpassen van wetgeving die van toepassing is op de strijd tegen de illegale arbeid en de sociale fraude, aanbevelingen opstelt en adviezen uitbrengt over ontwerpen en voorstellen van wetten betreffende de strijd tegen de illegale arbeid en de sociale fraude, is de bekomen aanwezigheid een meerwaarde die echter zo maximaal mogelijk benut dient te worden.

De participatie in de werkgroep ‘controle buitenlandse werknemers’ waar in 2005 een ‘handleiding betreffende de controle van buitenlandse werkgevers’ tot stand kwam’ dient verder gezet te worden en tegelijk ook gestimuleerd te worden naar de andere betrokken stakeholders in deze werkgroep daar via gezamenlijk overleg risico’s kunnen gedetecteerd en neergeschreven worden nuttig bij het uitvoeren van controles.

5.2.4 Internationaal

Zowel bij de controle op de aflevering van arbeidskaarten en -vergunningen, als bij de controle op private arbeidsbemiddeling krijgt men te maken met buitenlandse werkgevers en werknemers. Wanneer men in de toekomst malafide con-

structies wil gaan detecteren is een grensoverschrijdende samenwerking onontbeerlijk. Tegelijkertijd kan gekeken worden naar de 'good practices' van buitenlandse sociale inspectiediensten bij de organisatie en optimalisatie van hun controleopdracht.

6. Resultaat van risicoanalyse

6.1 Het opstellen van controlehandleidingen

Naar voorbeeld van de door TSW opgestelde controlehandleidingen, zou deze 'best practice' kunnen toegepast worden voor de te controleren materies binnen IWSE. Daar een ESF-handleiding binnen IWSE voor handen is, welke evenwel moet aangepast worden, is men reeds vertrouwd met deze praktijk welke in de toekomst kan uitgebreid worden voor bijvoorbeeld de controle op migratie, private arbeidsbemiddeling of tewerkstellingsprogramma's.

De controlehandleiding is eigenlijk het resultaat van een reeds uitgevoerde risicoanalyse waarbij men inzicht heeft in fraudeprofielen en deze gaat weergeven in deze handleiding. Ook inzichten in het vlotter afhandelen van controles (van voorbereiding tot afsluiten) dienen hierin vertaald te worden, liefst ook vertaald naar een voorgeprogrammeerde data-analyse (cf. sociale foto in OASIS).

6.2 Objectivering kwantitatieve objectieven

IWSE stelt jaarlijks een lijst op waarvoor per te controleren materie (controle-universum) het aantal tot doel gestelde controles wordt weergegeven, dit op basis van het aantal beschikbare VTE (controlepotentieel) en het gemiddelde aantal mensdagen per controle. Doelstelling van de risicoanalyse is deze allocatie verder te verantwoorden en de inzet te optimaliseren.

Voor 2008 werd volgende lijst met objectieven door IWSE opgemaakt:

Tabel 5.11 Kwantitatieve objectieven voor de controleopdrachten IWSE en de inzet van middelen, 2007-2008

Materie	Gem. mensdagen/ controle	2007 effectief		Uitgevoerd	Gem. mensdagen/ controle	2008	
		Effectief VTE	Herrekend objectief			Objectief	VTE
Migratie	2,5	9	720	936	2,5	1 144	14,30
Private arbeidsbemiddeling	3	7,6	508	428	3	476	7,15
Evenredige Arbeidsmarkt Deelname/ Diversiteit	1,5	0,3	42	6	3	48	0,72
ESF	3	1,3	85	130	3	120	1,80
Sociale Economie	1,5	0,8	106	86	2	120	1,20
Activering arbeidsmarkt	2	1,3	127	11	2	96	0,96
Opleidingsprojecten/Competentieagenda	1	0,3	64	53	1	48	0,24
Reguliere Tewerkstellingsprogramma's en premies	1	4,2	847	1 003	1	850	4,25
Taaldecreet	0,5	0,2	85	65	0,5	48	0,12
Andere/klachten ...	1	0,2	42				
Vergadering/opleiding	1						2,5
<i>Totalen Inspectie</i>		<i>26,09</i>	<i>2 625</i>	<i>2 718</i>		<i>2 951</i>	<i>33,25</i>

Bron: Verkregen via Marc Willems

Het bepalen van risico's en dit vertalen in nieuwe doelstellingen moet tot doel hebben controles in de toekomst effectiever (hoeveel mensen op controles die werkelijk inbreuken ontdekken?) en efficiënter (hoeveel mensdagen per controle?) te maken.

Bij het bepalen van het aantal mensdagen baseert men zich binnen IWSE op het volledige inspectieproces betrekking hebbende op (IWSE, Strategisch plan 2006, p. 12):

- voorafgaandelijk opvragen van allerlei info;
- de voorbereiding van het onderzoek (o.a. consultatie van het dossier, contactnamen, afspraken);
- het eigenlijke controlebezoek (vraagstelling, vaststellingen, PV's van verhoor);
- verwerken van gedane vaststellingen, toetsing aan de wetgeving(en) en opstellen van het verslag;
- wachten op bijkomend gevraagde informatie en documenten;
- desgevallend stellen van bijkomende onderzoeksdaden;
- doorgeven van gegevens aan diverse diensten;
- eventueel organiseren van opvolgingscontrole(s), bijvoorbeeld opvolging van een PV van waarschuwing, termijnstelling.

Het efficiënter uitvoeren van inspecties door een vlotte consultatie van interne of externe databanken (bijvoorbeeld overzicht van in het verleden gepleegde inbreuken door een te controleren werkgever, toegang tot DIMONA, ...), een vlottere afhandeling van de eigenlijke controle (via bijvoorbeeld een gestandaardiseerde controlehandleiding), een snellere verwerking van vaststellingen (elektronisch inspectiedossier), de beperking tot risicodossiers, kan ertoe bijdragen dat controles worden uitgebreid of elders worden ingezet.

7. Voorstel van databanken en datagebruik

Databanken hebben zowel een strategisch als operationeel nut. Aan de ene kant kunnen zij helpen bij de planning en allocatie van de controle-inspanningen, m.n. zij focussen op risicogroepen en risicofenomenen, en anderzijds kunnen zij ook de controlewerkzaamheden performanter maken (meer zien, weten, vinden met minder inspanningen). Niet alles kan zelf ontwikkeld worden. Samenwerking met derden is daartoe aangewezen. Het is het veralgemenen, ook bij de controle-inspanningen, van 'multifunctionele' aangiften met unieke authentieke bronnen die mekaar inkijkrecht gunnen (autoriseren) via bestaande afgesproken procedures. We schetsen de mogelijkheden voor de IWSE.

7.1 Verdere ontwikkeling van eigen interne databanken

Ondanks het feit dat binnen de interne databanken er zich een potentieel aan data bevindt, wordt deze data nog niet systematisch aangewend voor het ondersteunen van de controleactiviteiten. Zowel aan de hand van de MIA-databank als het registratie- en communicatiesysteem moet toekomstige risicoanalyse mogelijk zijn.

Naar het voorbeeld van het 'kadaster van onderzoeken' binnen GENESIS, moet het mogelijk zijn om de informatie beschikbaar binnen de eigen interne databanken aan te wenden voor het detecteren van slechte en goede risico's.

Voorwaarde is wel dat gecontroleerde ondernemingen vlot op te zoeken zijn via zoektermen of ingestelde filters waarbij unieke sleutels zoals het KBO-nummer, BTW-nummer, RSZ-nummer kunnen bijdragen tot een denkbare oplijsting. Daarnaast dient bij elk controledossier de volledige lijst aan mogelijk in te vullen informatie ook daadwerkelijk ingevuld te worden om zo onvolkomenheden te vermijden en een kwaliteitsvolle risicoanalyse te garanderen. Het gaat hier dan voornamelijk om informatie omtrent aard van inbreuk en resultaat van onderzoek.

Binnen de MIA-databank is het probleem momenteel dat er geen venster voorhanden is met een overzicht van materies waarop inbreuken zijn gepleegd. Zo ziet men wel dat bijvoorbeeld een PV van waarschuwing of een P-J is opgesteld bij een werkgever maar niet voor welke inbreuk. Om hier een zicht op te krijgen moet het inspectiedossier geconsulteerd worden.¹⁸⁹

Een grote meerwaarde uit de MIA-databank zou er komen wanneer slechte en goede risico's onmiddellijk zouden vastgesteld kunnen worden via verschillende vensters. Mogelijke voorbeelden van vensters zijn:

- een lijst met werkgevers waarvoor de laatste X jaren een P-J is opgesteld;
- een lijst met werkgevers binnen een provincie of arrondissement binnen een specifieke sector waarvoor reeds een P-J is opgesteld;
- een lijst met weigeringen van arbeidskaarten;
- een lijst met gecontroleerde werkgevers met slechte/goede risico's.

Bij de voorbereiding van dossiers kan een vlotte consultatie van de MIA-databank bijdragen tot een efficiëntere afhandeling. Een overzicht van voorgenoemde lijsten via vensters kan dit alleen maar ten goede komen.

¹⁸⁹ Een goed overzicht van de aard van materie waarop inbreuken zijn vastgesteld uitmondend in een P-J of een PV van waarschuwing wordt gegeven in het Jaarrapport 2007. Zo zijn wanneer een P-J werd opgemaakt, de meeste inbreuken gepleegd op 'illegaal verblijf en geen arbeidskaart', gesanctioneerd door artikel 12,1°a wet van 30 april 1999. Deze informatie wordt steeds bij de opmaak van het Jaarrapport opgevraagd bij de verschillende buitendiensten maar is niet elektronisch beschikbaar.

Tegelijk vormt het toekomstig 'elektronisch inspectiedossier' een enorme opportuniteit. Men kan met name leren van de ervaren gebreken van de MIA-databank en het eigen registratie- en communicatiesysteem.

7.2 Toegang en gebruik federale databanken

7.2.1 Meerwaarde van het 'kadaster van onderzoeken' binnen GENESIS

Het 'kadaster van onderzoeken' bundelt de afgesloten en lopende (behalve voor RVA) onderzoeken uitgevoerd door de vier grote federale sociale inspectie-diensten. Zowel toegang tot en koppeling aan het GENESIS 'kadaster' kan voor een opwaartse kracht zorgen bij het uitvoeren van een risicoanalyse. Zoals reeds werd opgemerkt biedt het 'kadaster' binnen GENESIS het voordeel dat slechte en goede risico's gedefinieerd kunnen worden (ondernemingen waarbij tijdens uitgevoerde inspecties één of meerdere inbreuken werden vastgesteld en waarvoor een sanctie werd opgelegd versus ondernemingen waarbij tijdens uitgevoerde inspecties geen inbreuken werden vastgesteld). Tegelijk wordt kennis verkregen in welke sector deze 'inbreukplegende' ondernemingen actief zijn en welke materies het meest 'fraudegevoelig' zijn. Deze informatie kan vervolgens gebruikt worden bij het stellen van nieuwe prioriteiten en het uitvoeren van de controles waarbij vervolgens nieuwe informatie zal verkregen worden. Dit alles hebben we omschreven als een inductieve methode van werken.

Het gebruik van het 'kadaster van onderzoeken' door IWSE biedt echter niet alleen voornoemde voordelen maar zorgt tegelijk ervoor dat dubbelonderzoeken in de toekomst vermeden kunnen worden.¹⁹⁰ Dit versterkt ook de strategie naar een 'single audit'.

Een stap verder gaat echter de koppeling van de eigen interne MIA-databank aan het 'kadaster van onderzoeken' binnen GENESIS. Zowel voor IWSE als voor de reeds betrokken federale inspectiediensten biedt dit voordelen. De controle op buitenlandse tewerkstelling vindt namelijk zowel op gewestelijk als op federaal niveau plaats waardoor extra kennis over dit onderwerp nuttig evenals noodzakelijk is.

Niet de volledige MIA-databank is echter geschikt voor 'het kadaster van onderzoeken' binnen GENESIS. Enkel het onderdeel waar de plaatsgevonden inspecties met betrekking tot de materie 'migratie' worden geregistreerd, is nuttig daar dit beschouwd kan worden als een soort intern kadaster van onderzoeken. Voorwaarde voor de koppeling is wel dat alle uitgevoerde onderzoeken binnen IWSE

¹⁹⁰ Zeker wanneer dit kadaster gekoppeld wordt aan de inspectieresultaten van de regionale sociale inspectiediensten.

een unieke sleutel bezitten. Dit lijkt het geval door het gebruik van het KBO-nummer.

7.2.2 Gebruik en toevoegen van alarmen binnen OASIS

Aan de hand van gedefinieerde scenario's en alarmen gebruikmakend van variabelen uit sociale en fiscale databanken probeert men potentiële 'frauderende' ondernemingen te detecteren. Bepaalde alarmen die men hanteert binnen OASIS kunnen eventueel nuttig zijn voor de operationele taken van IWSE.

Echter ontbreekt binnen OASIS nog de focus op grensoverschrijdende tewerkstelling en de definiëring van mogelijke alarmen, scenario's en variabelen voor dit onderwerp. Hier is expertise te leveren aan de federale collega's. Zowel de aanwezige kennis van IWSE op basis van inspecties als hun interne databanken kunnen een aanzet betekenen voor deze opportuniteit. Deze samenwerking kan tot een win-winsituatie leiden.

7.2.3 Toegang tot DIMONA

De DIMONA-aangifte heeft als doel het begin en einde van de arbeidsrelatie aan te geven aan de overheidsdiensten die over deze gegevens moeten beschikken en biedt tevens een controlemogelijkheid op de correcte aangifte van het personeel in het kader van de strijd tegen de sociale fraude.¹⁹¹ Via deze weg kan elke werknemer snel geïdentificeerd worden en kan op ondubbelzinnige en uniforme wijze de band tussen werkgever en werknemer worden vastgesteld (Blomme, 2007, p. 9).

Het verkrijgen van toegang tot DIMONA is van belang daar deze databank zowel kan bijdragen tot het opsporen van eventuele frauderisico's door het kruisen van de databank met arbeidskaarten maar ook kan zorgen voor een efficiëntere uitoefening van de inspectieopdrachten. IWSE merkt hierbij op dat 'telkens onze inspectiedienst moet verifiëren of iemand is gemeld aan DIMONA, deze informatie moet worden ingewonnen bij onze federale collega's. Dit is niet alleen omslachtig, het is ook tijdrovend zowel voor onze dienst als voor de dienst waar de informatie wordt opgevraagd'.

7.2.4 Toegang tot LIMOSA

De toegang tot LIMOSA en daarbinnen het kadaster vormt een cruciaal element tot de uitvoering van een gedegen risicoanalyse daar men noodzakelijke databan-

¹⁹¹ Wet van 26 juli 1996 tot modernisering van de sociale zekerheid en tot vrijwaring van de leefbaarheid van de wettelijke pensioenstelsels (BS 1 augustus 1996), KB van 5 november 2002 tot invoering van een onmiddellijke aangifte van tewerkstelling (BS 20 november 2002).

ken kan kruisen en malafide constructies kan gaan detecteren. Het is dan ook positief dat IWSE het initiatief genomen heeft tot aanvraag van toegang tot dit kadaster.

7.2.5 Toegang tot GOTOT-in

Op zich is dit een belangrijke databank omdat de aanwezigheid van gedetacheerde arbeidskrachten die in regel zijn met hun aansluiting bij hun Sociale Zekerheidsinstelling hier gesignaleerd zijn. GOTOT-in zal deel uitmaken van het kadaster van LIMOSA.

7.2.6 Toegang tot Graydon

Zoals de Brusselse inspectiedienst een aantal selecties doet via Euro DB is ook bij de IWSE een gelijkaardige behoefte aan financiële data.

Zoals beschreven bevat Graydon bedrijfsinformatie over zowel commerciële ondernemingen en ook zelfstandigen, maar er is recentelijk ook meer en meer informatie beschikbaar over vzw's. Het komt ons voor dat deze informatie zowel bruikbaar is voor de sociale inspectie als de financiële controle op werkgelegenheidsprogramma's en ESF-projecten. De vraag is evenwel of toegang tot juridische informatie, jaarrekeningen, etc., ook niet via de KBO-website en NBB-website kan gestroomlijnd worden. Het valt in dit verband op dat het Ministerieel Comité voor de strijd tegen de fraude verwijst naar de noodzaak om over dergelijke bedrijfs-economische informatie te beschikken, ook internationaal, maar niet de NBB betreft in deze informatieverstrekking. Deze centraliseert immers de Balanscentrale met daarin de verplichte jaarrekeningen en de sociale balans. De informatie ter beschikking gesteld aan de bedrijven gespecialiseerd in bedrijfsinformatie en kredietrisicoanalyse tonen het belang aan van deze informatie, ook in het kader van falingspreventie. De vraag kan dus gesteld worden of deze informatie niet via de NBB zou kunnen ter beschikking worden gesteld van de federale en regionale inspectiediensten. Meer specifiek op het vlak van falingspreventie heeft de Vlaamse Administratie ook eigen expertise.

Belangrijk naar de toekomst is het plan van de federale overheid om de 'informatie-uitwisseling' als een eerste pijler te maken van zijn acties in de strijd tegen de fraude. Het verder valoriseren van de Kruispuntbank van Ondernemingen (wat nu reeds een interessant portaal is voor burger en overheid) en dit 'in bulk' ter beschikking te stellen van fiscale en sociale inspectiediensten en het systeem ook verder 'verrijken' met 'knipperlichten' (College voor de Strijd tegen de fiscale en sociale fraude, Actieplan 2008-2009, p. 11-12).

7.2.7 Uitbreiding toegang Rijksregister

Daar slechts een beperkte consultatie van het Rijksregister mogelijk is, maakt dit het moeilijker om op het terrein verificaties over de geconstateerde situatie uit te voeren en risicoanalyse mogelijk te maken. Zo wordt toegang tot onder meer de codes 115 (verblijfssituatie van de vreemdeling) en 202 (nuttige verblijfsinformatie van de vreemdeling) van het Rijksregister als essentieel ervaren door IWSE.

7.2.8 Toegang tot BIS-register

Het BIS-register is een gegevensbank die bijgehouden wordt door de Kruispuntbank over alle natuurlijke personen die niet in het Rijksregister zijn ingeschreven maar over wie wel minimale identificatiegegevens beschikbaar zijn. Niet enkel voor de toepassing van risicoanalyse maar tevens voor de operationele controle kan dit BIS-register van enig nut zijn. Volgend citaat bevestigt dit denken (Beraadslaging Nr. 04/032 van 5 oktober 2004 m.b.t. de raadpleging van socialegegevensbanken door sociale inspectiediensten, p. 16):

‘Deze gegevens zouden onontbeerlijk zijn binnen het kader van onderzoeken die tot doel hebben om een gecontroleerde die het voorwerp uitmaakt van een dossier dat onder de bevoegdheid valt van een inspectiedienst, op een duidelijke wijze te kunnen identificeren en te lokaliseren, om zonodig tegen deze persoon Pro-Justitia te kunnen opstellen in overeenstemming met de wet van 16 november 1972 betreffende de arbeidsinspectie’.

7.3 Consultatie gegevensstromen via de KSZ

Uit een recente studie over de aansluiting van de OCMW's op de KSZ (Demeyer, Sannen, Rea & Devleeshouwer, 2007), blijkt dat zij toegang hebben tot een aanzienlijk aantal informatiebronnen, er ook intensief gebruik van maken (meer dan 50% van de consultaties van gegevensstromen¹⁹² op de KSZ zouden voor rekening zijn van de OCMW's), en dit overigens ook kunnen gebruiken voor de bestrijding van uitkeringsfraude in de bijstandregeling. Het gebruik gebeurt ove-

¹⁹² Volgende bronnen kunnen worden geconsulteerd (Demeyer et al., p. 9): ‘Volgens de KSZ kunnen de OCMW's vandaag gegevens opvragen in de volgende domeinen: (1) de wettelijke gegevens uit het Rijksregister, het KSZ-register (=Register voor burgers niet ingeschreven in het Rijksregister) en het Wachtregister; (2) de inhoud van het repertorium van werkgevers aangesloten bij de RSZ en de RSZ/PPO; (3) de contractuele relatie tussen werknemers en werkgevers aangesloten bij de RSZ en de RSZ/PPO, (4) de verzekerbaarheidsgegevens van de ziekenfondsen; (5) informatie over zelfstandige werkzaamheidsperiodes beheerd door het RIZIV. Op termijn zouden de OCMW's ook over informatie in andere domeinen moeten kunnen beschikken: (1) gegevens m.b.t. werkloosheidsperiodes; (2) informatie over perioden gedekt door de ziekteverzekering; (3) RSZ en RSZ/PPO-kwartaalaangiften. De OCMW's spelen al de volgende informatie door: (1) berichten aan de POD (gegevens over leeflonen en toepassing van de wet van 02/04/1965); (2) berichten aan de RKW en de ziekenfondsen (multifunctioneel attest A036); (3) berichten aan de KSZ in het kader van integraties.’

rigens van administratief medewerker over maatschappelijk werker tot voorzitter, secretaris en ontvanger (Demeyer et al., p. 18).

7.4 'Datamatching' van interne met externe databanken

Naar het voorbeeld van 'good practices' binnen onder meer de RVA via de 'DIMONA-listings', kan een stap naar het uitvoeren van een risicoanalyse het kruisen zijn van interne met andere externe databanken. De eigen MIA-databank en desbetreffende gegevens over de afgeleverde arbeidskaarten kan gekruist worden met andere relevante databanken op basis van de ervaringen van de inspecteurs. Bepaalde inbreuken kunnen dan via het kruisen sneller gedetecteerd en aangepakt worden.

8. Conclusie en voorstel tot implementatie

Volgende stappen voor de risicoanalyse sociaalrechtelijk toezicht kunnen overwogen worden:

- aanmaak van het 'elektronisch inspectiedossier' moet nieuwe behoeften van risicoanalyse meenemen;
- aansluiten bij de data-aanvragen, dataplatformen en risicoanalyses op federaal vlak en samenwerking op regionaal vlak: een meer diepgaande analyse van onder meer de OASIS-alarmen, de confrontatie met GENESIS en definitie van nieuwe alarmen op basis van het LIMOSA 'kadaster' is mogelijk;
- wij merken een data-aanvraag voor DIMONA in Wallonië; Brussel overweegt dergelijke aanvraag, en Vlaanderen ook. Maar is die nodig als er een 'Genesis-light' komt? Het kadaster van LIMOSA dat in de maak is zal nog andere informatie koppelen;
- aansluiten op OASIS kan, minimaal voor 1 of meerdere inspecteurs, bijvoorbeeld ook via de formule 'ateliers' gebruikt door de RVA;
- aanreiken van nieuwe alarmen;
- integratie van de resultaten van de onderzoeken van de IWSE in GENESIS;
- mogelijkheden van samenwerking met andere inspectiediensten binnen de Vlaamse Administratie, voor data-aanvraag, voor data-uitwisseling, voor inspecties op het terrein;
- ervaring uitwisselen tussen regionale inspectiediensten, die overigens met verschillende accenten en snelheden werken (Brussel heeft het eerst zijn capaciteit verhoogd en lijkt verhoudingsgewijs het meeste personeel in te zetten op inspecties op het terrein, Wallonië komt het laatst).

SAMENVATTING EN BESLUIT

IWSE streeft er naar op basis van een risicoanalyse zicht te krijgen in welke mate zich onregelmatigheden, inbreuken voordoen binnen de te controleren materies. Door inzicht te verwerven in de meest risicovolle materies en sectoren, wil men vervolgens prioriteiten leggen en streven naar een goede allocatie van de inspectiemiddelen. Alhoewel een eigen discipline, en een specifiek controle-universum, valt toch de complementariteit van de sociaalrechtelijke inspectieopdracht en de overige controleopdrachten op. Risicoanalyse en fraudebestrijding is universeel, wat ook de toepassing betreft. In dit onderzoeksrapport hebben wij de mogelijke leemten en opportuniteiten om te komen tot deze risicoanalyse gedetecteerd en vervolgens opgelijst.

Risicoanalyse sociaalrechtelijk toezicht

Een grondige en juiste registratie van vaststellingen op het terrein via éénvormige documenten, vormt de basis bij het uitvoeren van een risicoanalyse daar de gegevens van belang zullen zijn bij het opstellen van risicoprofielen. Tegelijk moeten deze gegevens kunnen verwerkt worden in een registratiesysteem.

Twee mogelijke methodes bij het uitvoeren van een risicoanalyse kunnen worden toegepast namelijk een deductieve en een inductieve methode.

De deductieve methode waarbij op basis van de ervaringen van de inspecteurs en de wetgeving fraudescenario's worden omschreven welke vervolgens leiden tot het opstellen van alarmen. Variabelen uit eigen/externe databanken moeten deze alarmen 'voeden'. In dit rapport hebben we een eerste aanzet gegeven tot het definiëren van alarmen, specifiek voor de controleopdracht 'migratie' en gedeeltelijk voor private arbeidsbemiddeling.

De inductieve methode start vanuit een kadaster van onderzoeken/vaststellingen waaruit vervolgens fraudeprofielen opgesteld kunnen worden. De inspectie-dossiers uit de MIA-databank en het eigen registratie- en communicatiesysteem bevatten de door IWSE gevoerde onderzoeken en vormen dus de basis voor het bepalen van fraudeprofielen. Tegelijk vormt het jaarverslag een mogelijkheid tot een eerste valorisatie van deze onderzoeken. Positief aspect hierbij is dat IWSE een

vrij gedetailleerd jaarverslag aflevert waaruit reeds bepaalde trends/risico's gehaald kunnen worden. Ook het valoriseren van de administratieve informatie van andere federale en sociale inspectiediensten moet als noodzakelijk ervaren worden.

Voor elke bevoegdheid van IWSE kan een risicoscore berekend worden. Deze risicoscore kan bekomen worden via het berekenen van het gewogen gemiddelde van risicofactoren, welke kunnen bepaald worden a.d.h.v. een uit te voeren risicoanalyse. Concreet betekent dit dat bijvoorbeeld voor de bevoegdheid 'migratie', alarmen worden opgesteld waaraan vervolgens een gewicht wordt toegekend (op basis van terugkoppeling van resultaten (voorspellende waarde), prioriteiten, zwaarte van inbreuk bij overtreding alarm, ...). Vervolgens kan een 'ranking' gemaakt worden van bevoegdheden volgens de risicoscore en kunnen prioriteiten op basis van deze ranking gelegd worden waarop de inspectiecapaciteit kan afgestemd worden.

Om tot een gedegen risicoanalyse te komen maar tegelijk om deze te valoriseren bij controles is samenwerking met andere stakeholders op federaal en gewestelijk niveau noodzakelijk. Samenwerking tussen de inspectiediensten dient dus zowel op het terrein als in de 'back office' te gebeuren.

De aanwezigheid binnen de Algemene Raad van Partners van SIOD en de Arrondissementscellen kan als positief ervaren worden daar gevoeligheden bij andere inspectiediensten, nieuwe fenomenen en trends sneller gedetecteerd kunnen worden. Het vormt tegelijk de bekrachtiging van de geformuleerde doelstelling in het Strategisch plan om tot een versterkte samenwerking te komen. Echter heeft het gebrek aan toegang tot relevante databanken tot gevolg dat de inspecteurs slechts een beperkte actieve en coördinerende rol in de AC's kunnen opnemen.

Tegelijk zorgt de participatie in de werkgroep 'controle buitenlandse werknemers' ervoor dat risico's kunnen gedetecteerd en neergeschreven worden in een controlehandleiding.

De samenwerking met andere inspectiediensten binnen het Vlaamse Gewest staat nog in haar kinderschoenen. Recentelijk is echter door IWSE toenadering gezocht met andere inspectiediensten uit het Vlaamse Gewest (onder meer de Vlaamse Wooninspectie). Dit is een logisch gevolg vanuit het feit dat deze diensten vaak op dezelfde plaats (werkgever) gaan controleren waarbij zij tegelijk ook inbreuken gaan vaststellen die buiten hun bevoegdheden liggen. Beter inzicht verkrijgen in de bevoegdheden van deze inspectiediensten moet ertoe leiden dat elke vastgestelde inbreuk naar de bevoegde inspectiedienst vloeit. Het opbouwen van een (in)formeel 'communicatienetwerk' kan hiertoe bijdragen.

Ook blijft een nauwe samenwerking met het Vlaams Subsidieagentschap zich opdringen zowel inzake de controle op de tewerkstelling van vreemde werknemers als de controle op private arbeidsbemiddeling.

Toekomstige regelgevende veranderingen dienen in de op te stellen risicoanalyse in rekenschap gebracht te worden. Daarom is binnen het onderzoeksrapport gefocust op de invloed van de opheffing van overgangsmaatregelen voor de nieuwe EU-lidstaten betreffende het vrij verkeer van werknemers en de invloed van de Dienstenrichtlijn.

Risicoanalyse ESF audits

Zowel op Vlaams als Europees niveau is er een verhoogde aandacht voor een toegenomen anti-fraude- en integriteitsbeleid.

Zowel de nationale auditinstanties die regels van deugdelijke controleprocedures voorstellen voor de interne en externe controle (cf. Jaarverslag Intern Audit Comité) als de strengere eisen die de Europese instanties stellen (DG EMPL, OLAF) voor zij de nationale controle-instanties vertrouwen schenken, vragen een reorganisatie van de controle en auditwerkzaamheden voor de ESF-projecten. Alhoewel deze laatste maar een beperkt deel zijn van het takenpakket van de IWSE, zijn de technieken ook bruikbaar voor een ruimer pakket van controleactiviteiten. Een grote mate van synergie, en 'single audit' op basis van gebruik van wederzijdse informatie en reeds gedane controles (dit is ook het uitgangspunt van de Europese Commissie) zal de controle effectiever en efficiënter maken. Een groter aandeel van de projecten heeft de kans om gecontroleerd te worden, met mogelijke recuperaties en op termijn ook een ontradend effect voor onregelmatigheden en werkelijke fraude. Bij o.m. de ESF-projecten is een uitbreiding van inspectie- en auditinstanties voorzien die samen met de IWSE de projecten zullen/kunnen bezoeken. Een integratie van de informatie over deze controle-inspanningen, en het resultaat daarvan is aan de orde. Hier geldt immers hetzelfde principe als voor de sociale inspecties. Deze informatie over het resultaat van onderzoeken dient bij voorkeur complementair met de primaire administratieve (boekhoudkundige) gegevens beschikbaar te worden gemaakt, een geïntegreerd dossier.¹⁹³ Dit versterkt de strategie naar een 'single audit'. Dan pas is het materiaal voorhanden voor een risicoanalyse. Cumulatie van historische informatie is aangewezen, zowel in goede (kwaliteitsaudits) als slechte zin (lijst van risicoprojecten).

Wat de risicoanalyse betreft voor de selectie van de controlesteekproef en de prioritisering kan zowel op basis van de instructies van de EC, de eigen ervaring, de afspraken met de andere controle-instanties als positieve indicatoren van ver-

¹⁹³ Cf. de OASIS-databank die alarmen en een profiel van de onderneming bevat, maar ook gekoppeld zou moeten zijn met het GENESIS 'kadaster van onderzoeken'.

hoogde risico's, een inspectiestrategie worden uitgestippeld. Expliciete systemen van scoring en weging van de risico's zijn denkbaar. Ook het gebruik van de vroegere resultaten (kadaster van onregelmatigheden en van fraude) kan hierbij helpen. De Europese Commissie gaat hierover zelf nog verdere instructies geven. Wat de controlepraktijk zelf betreft beschikt de IWSE reeds over een eigen handboek, en werd een nieuw controledossier opgesteld. Dit is verder uitgewerkt in samenwerking met het ESF-Agentschap zelf dat zijn eigen onderzoeken ter plekke zal dienen te verrichten, en de Auditautoriteit voor de Europese Structuurfondsen. Ervaringsuitwisseling in de eigen regio, en met de andere gewesten op het vlak van de structuurfondsen is aangewezen, en wordt ook Europees aangemoedigd. Europa zelf plant verdere instruering van deze controleopdracht.

Informatiebehoeften

Zowel voor de sociaalrechtelijke controle als de audit van de saldi van ESF (of tewerkstellingsprogramma's) is een exhaustief registratiesysteem essentieel als bron voor de risicoanalyse. Zowel de uitbouw van het interne systeem als de koppeling met externe informatie is hierbij essentieel. De optimale uitbouw van data is een kwestie van invulling van informatie en toegang tot informatie en het gebruik daarvan.

Voor het uitvoeren van een gedegen risicoanalyse, maar tegelijk ook om te komen tot een efficiëntere controle wordt de nood ervaren om toegang te krijgen tot bepaalde externe databanken. Tegelijk dient men zich de vraag te stellen of IWSE in bepaalde externe databanken geen nuttige informatie kan aanleveren, zodat gestreefd kan worden naar een win-winsituatie.

Twee interne registratiesystemen worden momenteel door IWSE gehanteerd. De MIA-databank beperkt zich tot de migratiedossiers en wordt gevoed door zowel het Vlaams Subsidieagentschap als IWSE. Daarnaast wordt gebruik gemaakt van een eigen registratie- en communicatiesysteem dat alle controledossiers bevat behalve deze van migratie. IWSE beoogt tegen eind 2009 over te stappen van een papieren naar een elektronisch inspectiedossier. In het licht van de ontwikkeling van dit systeem, dient rekening gehouden te worden met de voorstellen die wij doorheen dit rapport deden. Wat de sociale inspectietaken betreft dient toenadering (en integratie) in het werk van federale controle-instanties voorzien te worden. Wat de ESF-controles betreft dient stroomlijning met informatie via het ESF-Agentschap en de auditautoriteit te worden nagestreefd.

De toegang tot DIMONA wordt door IWSE als primordiaal beschouwd om hun inspectieopdracht in de toekomst sneller te laten verlopen. Tegelijk is deze databank noodzakelijk bij het opstellen van alarmen en het ontdekken van inbreukplegende ondernemingen.

De toegang tot/aanlevering van informatie aan het 'kadaster van onderzoeken' binnen GENESIS blijkt eveneens een noodzaak te zijn. Het kadaster biedt het voordeel dat men zicht krijgt op de lopende/afgesloten onderzoeken van de vier grote federale sociale inspectiediensten (TSW, SI, RSZ-inspectie, RVA-inspectie). Omdat niet alleen IWSE de controle uitoefent op de tewerkstelling van buitenlandse werknemers, maar tegelijk ook de vier grote federale sociale inspectiediensten hiervoor bevoegd zijn, kan men via dit kadaster naar de toekomst toe dubbel-onderzoeken in grote mate vermijden en risicovolle ondernemingen gaan detecteren. Door deze gezamenlijke bevoegdheid kan het eveneens als nuttig ervaren worden dat vanuit de MIA-databank lopende/afgesloten dossiers zouden worden geïntegreerd in het 'kadaster van onderzoeken' binnen GENESIS. De technische haalbaarheid moet hierbij onderzocht worden omwille van de geformuleerde tekorten van de MIA-databank.

De toegang tot LIMOSA (meldingsplicht) vormt binnen de controleopdrachten 'migratie' en 'private arbeidsbemiddeling' van IWSE een grote opportuniteit daar de meldingsplicht tot doel heeft 'de sociale inspectiediensten te helpen risico-evaluaties op te stellen en de inspectiecapaciteit gericht in te zetten' (Buelens, 2007b, p. 476). Maar ook het kadaster dat binnen het LIMOSA-project zal ontwikkeld worden biedt kansen daar het databanken bevat welke voor IWSE nuttig zullen zijn bij het uitvoeren van een risicoanalyse.

De toegang tot/aanlevering van variabelen aan de OASIS-databank vormt ten slotte ook een behoefte. De OASIS-databank bevat alarmen die bij de uitoefening van de controleopdracht interessant kunnen zijn bij het detecteren van zogenaamde risicogevoelige ondernemingen. De interesse kan ook een aanzet zijn tot het verruimen van de horizon inzake het opstellen van alarmen grensoverschrijdende tewerkstelling binnen OASIS. Hierbij zou IWSE nuttige variabelen kunnen leveren. Deze opportuniteiten gelden ook voor de andere regionale sociale inspectiediensten, zodat hier best gecoördineerde initiatieven worden genomen.

Deze datamatching met bestaande systemen geeft de indruk dat men in een cirkeltje blijft draaien. Voorbeelden uit de privé-sector en de ambitie op federaal niveau van het College voor de strijd tegen de fiscale en sociale fraude, tonen juist aan dat dergelijke combinatie en cumulatie van informatie de risicoanalyse ten goede zal komen. Dit neemt niet weg dat men eigen datamining kan opzetten. Het elektronisch inspectiedossier moet deze gebruiksmogelijkheden maximaliseren. Het dient te worden nagegaan of al deze mogelijkheden voorzien zijn.

Bij diverse inspectiediensten op federaal en Gewestelijk niveau wordt er verwezen naar het belang van bedrijfseconomische informatie in de datamining bijvoorbeeld op gegevens uit de jaarrekening, en identificatiegegevens omtrent zaakvoerders en beheerders van vennootschappen.

De informatie voor fraude en faling loopt zeker parallel. Faillissement kan de weg zijn om sociale en fiscale fraude te organiseren, maar dreigende bedrijfseconomische faling kan ook fraude uitlokken om ze te vermijden, onverschillig of die bedrijfseconomische faling nu dreigt om interne (eigen aan het bedrijf of zijn beheer) reden is of externe reden (eigen aan de sector, de conjunctuur). Waar concurrentie hoog tot deloyaal is, kan men vlugger fraude tegenkomen. De sectoren waar vreemde arbeidskrachten op regelmatige wijze worden ingezet zijn ook falinggevoelige sectoren (bouw, horeca). Gebruik van deze bedrijfseconomische informatie is dan ook aangewezen. De Vlaamse Overheid heeft trouwens zelf een dienst voor falingspreventie.

Voor de controle van de ESF-projecten dringt zich de koppeling op tussen de administratieve – boekhoudkundige informatie en de resultaten van de diverse controles.

Allocatie middelen

Optimale allocatie van controlemiddelen is de doelstelling van risicoanalyse. In de jaarverslagen van IWSE (en ook van andere inspectiediensten) hebben wij soms een inzicht op de inzet van personeel, soms de controles, soms een deel van de opbrengst van die inspanningen. Verdere detaillering van het controle-universum, de vaststellingen, en het resultaat zijn noodzakelijk voor het beoordelen van deze inspanningen.

De allocatie van middelen van de IWSE dient verder afgewogen te worden in functie van externe benchmarks. Soorten onderzoek, diepgang en complexiteit van het onderzoek, standaardtijden, bepalen de benodigde tijd. Vergelijking van de performantie van vergelijkbare diensten voor vergelijkbare activiteiten is dan ook een ideale benchmark. Deze is onder meer te vinden voor controleactiviteiten van de arbeidskaarten via de gewestelijke inspecties. Een eerste analyse leert ons dat Vlaanderen daar op dit moment zeker niet in overinvesteert. Dit is een macroconclusie. Op het vlak van het microbeleid liggen een vergelijking van werkwijzen, handleidingen (zijn in de maak) en gebruikte databanken en informatie voor de hand. Meer samenwerking is hier aan de orde. Dit geldt ook voor de federale inspectiediensten. Op het vlak van de risicoanalyse is deze in de andere gewesten ook nog niet sterk ontwikkeld. Door de geringe omvang in Wallonië tot voor kort, ging men vooral in op externe vragen en wenste men aansluiting te vinden bij de arrondissementscellen; in Brussel kon men daarentegen op het terrein zelf vaak het voortouw nemen, maar is er ook geen systematische risicoanalyse, wat niet betekent dat er geen strategische keuzen zijn en strategische actieplannen. Risicoanalyse vertrekt bovendien van een nauwkeurige registratie van de opgedane ervaring over fraude en fraudeurs. De registratie van het optreden en de vaststellingen in het verleden en de rapportage hierover (onder meer in jaarverslagen) is de basis van de risicoanalyse en selectiviteit van de controles in de toekomst.

Eigen databanken moeten daarvoor ‘aangevuld worden’ en opnieuw gedefinieerd, kunnen dan ingebracht worden in de federale systemen en kunnen dan een bijkomende risicoanalyse voor alle instanties opleveren. Hetzelfde principe geldt voor de inspectieopdracht i.v.m. ESF projecten. Registratie van (in een exhaustief registratiesysteem) en rapportage over (o.m. in de jaarverslagen) zijn de basis van verdere risicoanalyse en prioritisering in het controlebeleid. Het is ook een element van een inhoudelijke evaluatie van het beleid.¹⁹⁴ Wanneer alle belanghebbers deze win-winsituaties herkennen, zal de bereidheid tot samenwerking aanzienlijk stijgen. Het voordeel zit hem immers VOOR de eigen organisatie IN de eigen organisatie.

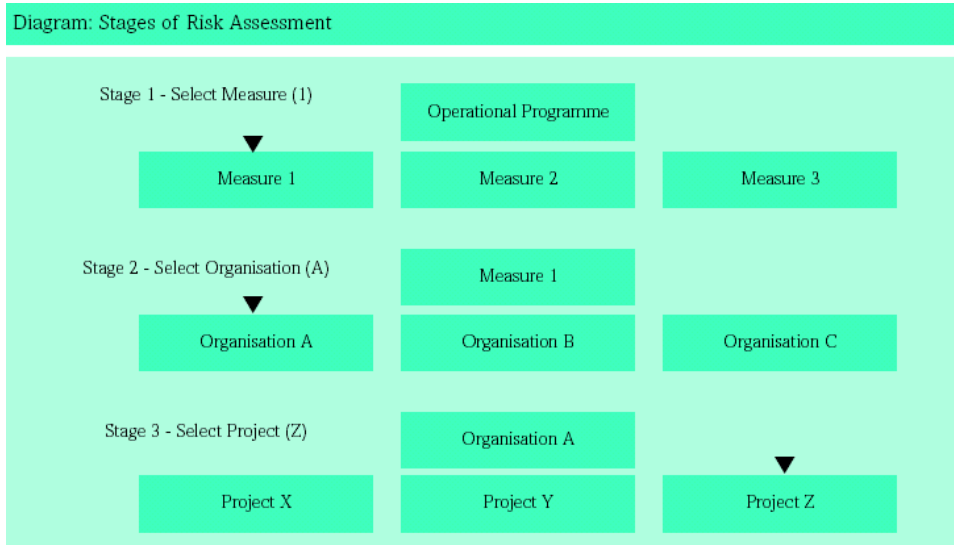
¹⁹⁴ In dit rapport gingen wij niet in op de controle van de tewerkstellingsprogramma's. De informatie die daarover reeds in het Jaarverslag IWSE wordt opgenomen, roept tal van bedenkingen op over dit beleid zelf. Dat is het voordeel van een gedetailleerde rapportering.

BIJLAGEN

Bijlage 1/ Geconsulteerde personen

Barbé Jos	Vlaams Subsidieagentschap WSE
Bergiers Jean-Marc	Inspecteur WSE
Bieseman Willy	Inspecteur WSE
Bordoni Andrea	OLAF
De Sadeleer Caroline	Dossierbeheerder Inspectie WSE
Decraene Eveline	Inspecteur WSE
Dhaeze Steven	Inspecteur WSE
Funck Henri	Voorzitter Arbeidsrechtbank Brussel
Pauwels Leo	Inspecteur van Financiën, Auditautoriteit Europese Structuurfondsen
Peyskens Philippe	Direction de l'Inspection, Division de l'Emploi et de la Formation professionnelle, Direction générale de l'Economie et de l'Emploi, Ministère de la Region Wallone
Vandenameele Vincent	Coördinator Team Juridische Ondersteuning en Externe relaties WSE
Van den Broele Erik	Graydon nv
Van den Henden Georges	Directie Gewestelijke Werkgelegenheidsinspectie, Ministerie van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest
Vanderpoorten Dirk	Secretaris-generaal WSE
Van der Wee Jef	ICT-coördinator WSE
Van Hoof Albert	Inspecteur-generaal van Financiën, Auditautoriteit Europese Structuurfondsen
Vervloet Louis	ESF-Agentschap Vlaanderen vzw
Willems Marc	Afdelingshoofd Inspectie WSE

Bijlage 2/ Voorbeeld van Risk Assessment ERDF Financial Control Unit Ireland



Bijlage 3/ Belang van de steekproeftrekking volgens artikel 17 van Verordening 1828 (2006)

De auditautoriteit moet namens artikel 17 van Verordening 1828 (2006) gebaseerd zijn op een welbepaalde steekproef.¹⁹⁵

1. De steekproef van elk jaar te controleren concrete acties wordt in eerste instantie gebaseerd op een willekeurige statistische steekproefmethode zoals beschreven in de leden 2 t.e.m. 4. Bij wijze van aanvullende steekproef als beschreven in de leden 5 en 6 kunnen extra concrete acties worden geselecteerd.
2. Bij de methode voor het selecteren van de steekproef en het trekken van conclusies uit de resultaten wordt rekening gehouden met internationaal aanvaarde auditnormen. Zij moet worden gedocumenteerd. Gelet op het bedrag aan uitgaven, het aantal en het soort concrete acties en andere relevante factoren, stelt de auditautoriteit de geschikte statistische steekproefmethode vast die moet worden toegepast. De technische parameters van de steekproef worden vastgesteld volgens bijlage IV.
3. De om de twaalf maanden te controleren steekproef wordt geselecteerd uit de concrete acties waarvoor, tijdens het jaar voorafgaande aan het jaar waarin het jaarlijkse controleverslag uit hoofde van artikel 18, lid 2, aan de Commissie is medegedeeld, uitgaven bij de Commissie zijn gedeclareerd voor het operationele programma of, in voorkomend geval, voor de operationele programma's die onder een gemeenschappelijk beheers- en controlesysteem vallen. Voor de eerste periode van twaalf maanden kan de auditautoriteit besluiten de concrete acties waarvoor in 2007 en 2008 bij de Commissie uitgaven zijn gedeclareerd, te bundelen als basis voor de selectie van de te controleren concrete acties.
4. De auditautoriteit trekt conclusies op basis van de resultaten van de audits betreffende de tijdens het in lid 3 bedoelde jaar bij de Commissie gedeclareerde uitgaven en deelt die de Commissie mede in het jaarlijkse controleverslag. Bij operationele programma's waarvoor het verwachte foutenpercentage boven het materialiteitsniveau ligt, analyseert de auditautoriteit de significantie daarvan en neemt zij de nodige maatregelen en doet zij passende aanbevelingen, die in het jaarlijkse controleverslag worden medegedeeld.
5. De auditautoriteit beoordeelt regelmatig de dekking van de willekeurige steekproef, met name gelet op de noodzaak voldoende controlezekerheid te krijgen voor de verklaringen die moeten worden overgelegd bij de gedeeltelijke en definitieve afsluiting van elk operationeel programma. Zij beslist op grond van haar deskundig oordeel of het noodzakelijk is een aanvullende steekproef van extra concrete acties te controleren teneinde rekening te houden met geconstateerde specifieke risicofactoren en teneinde

¹⁹⁵ L 371/20 NL Publicatieblad van de Europese Unie 27/12/2006.

voor elk programma voldoende dekking te waarborgen van de verschillende soorten concrete acties, begunstigden, bemiddelende instanties en prioritaire assen.'

De technische parameters zijn beschreven in de Bijlage IV van dezelfde verordening.

Bijlage 4/ Bijlage IV van Verordening 1828 (2006)

‘Technische parameters voor de willekeurige statistische steekproef ingevolge artikel 17 (Steekproef)

1. Aan de hand van een willekeurige statistische steekproefmethode kunnen uit de resultaten van de audits op de steekproef conclusies worden getrokken over de totale uitgaven waaruit de steekproef werd getrokken, en kan zekerheid worden verkregen omtrent het functioneren van de beheers- en controlesystemen.
2. De geboden zekerheid omtrent het functioneren van de systemen wordt bepaald door de mate van betrouwbaarheid die resulteert uit de conclusies van de systeemaudits en uit de audits op concrete acties in de via een willekeurige statistische steekproefmethode getrokken steekproef. Om een hoge mate van zekerheid te verkrijgen, d.w.z. een beperkt auditrisico, moet de auditautoriteit de resultaten van systeemaudits en audits op concrete acties combineren. De auditautoriteit beoordeelt eerst de betrouwbaarheid van de systemen (hoog, gemiddeld of laag) op basis van de resultaten van de systeemaudits teneinde de technische parameters van de steekproef vast te stellen, met name het betrouwbaarheidsniveau en het verwachte foutenpercentage. De lidstaten kunnen zich ook baseren op de resultaten van het evaluatieverslag over de conformiteit ingevolge artikel 71, lid 2, van Verordening (EG) nr. 1083/2006. De gecombineerde mate van zekerheid die met de systeemaudits en de audits op concrete acties wordt verkregen, moet hoog zijn. Het betrouwbaarheidsniveau dat wordt gehanteerd voor het trekken van een steekproef uit concrete acties, dient niet minder te zijn dan 60% met een materialiteitsniveau van maximaal 2%. Voor een systeem dat als weinig betrouwbaar is beoordeeld, dient het betrouwbaarheidsniveau dat wordt gehanteerd voor het trekken van een steekproef uit concrete acties niet lager te zijn dan 90%. De auditautoriteit dient in het jaarlijkse controleverslag te beschrijven op welke wijze zekerheid is verkregen.
3. De betrouwbaarheid van beheers- en controlesystemen wordt bepaald aan de hand van door de auditautoriteit voor systeemaudits vastgestelde criteria, waaronder een gekwantificeerde beoordeling van alle hoofdonderdelen van de systemen die zich ook uitstrekt tot de belangrijkste autoriteiten en bemiddelende instanties die bij het beheer en de controle van het operationele programma betrokken zijn. In het auditdossier worden deze beoordelingen bijgehouden.
4. Als voor verscheidene operationele programma's één gezamenlijk beheers- en controlesysteem wordt gebruikt, bijvoorbeeld voor hetzelfde fonds, overeenkomstig artikel 71, lid 4, van Verordening (EG) nr. 1083/2006, kan voor alle programma's tezamen één steekproef worden geselecteerd die dezelfde technische parameters inzake betrouwbaarheids- en materialiteitsniveau garandeert en waarbij rekening wordt gehouden met hetzelfde verwachte foutenpercentage als hierboven aangegeven.'

Bijlage 5/ Glossarium

Arbeidskaart

Er bestaan drie soorten arbeidskaarten:

- de arbeidskaart A: de arbeidskaart voor onbepaalde tijd en die voor alle in loondienst uitgeoefende beroepen geldt;
- de arbeidskaart B: de arbeidskaart voor bepaalde tijd, van ten hoogste twaalf maanden en beperkt tot de tewerkstelling bij één werkgever;
- de arbeidskaart C: de arbeidskaart voor bepaalde tijd en die voor alle in loondienst uitgeoefende beroepen geldt.

Arbeidsvergunning

De werkgever die een buitenlandse werknemer wenst tewerk te stellen moet vooraf een arbeidsvergunning hebben verkregen van de bevoegde overheid. De werkgever mag de diensten van deze werknemer enkel gebruiken binnen de perken van deze vergunning. De toekenning aan de werkgever van de arbeidsvergunning, heeft automatisch tot gevolg dat ook de arbeidskaart B aan de betrokken werknemer wordt toegekend. Wanneer de werknemer houder is van een arbeidskaart A of C, is geen arbeidsvergunning vereist in hoofde van de werkgever. De algemene regel is dat de arbeidsvergunning alleen dan wordt toegekend wanneer het niet mogelijk is binnen een redelijke termijn onder de werknemers op de arbeidsmarkt een werknemer te vinden en alleen voor die werknemers die onderdaan zijn van de landen waar België door internationale overeenkomsten of akkoorden inzake de tewerkstelling van werknemers verbonden is.

Beroepskaart

Elke vreemdeling die op het grondgebied van het koninkrijk een zelfstandige beroepsactiviteit uitoefent, hetzij als fysiek persoon hetzij binnen een vereniging of een vennootschap naar rechte of in feite, moet in het bezit zijn van een beroepskaart. Bepaalde categorieën vreemdelingen zijn echter vrijgesteld van de verplichting houder te zijn van een beroepskaart, hetzij wegens de aard van de activiteit, hetzij wegens de aard van het recht tot verblijf, hetzij wegens de uitvoering van internationale verdragen. Zo dienen onderdanen van een lidstaat van de EER niet te beschikken over een beroepskaart. De Dienst Economische Vergunningen levert de beroepskaart af. De beroepskaart wordt toegekend voor een periode die de vijf jaar niet mag overschrijden. De geldigheid van de beroepskaart is verbonden aan het recht op verblijf.

BIS register (Kruispuntbankregister)

Niet alle natuurlijke personen waarvan de sociale zekerheid een dossier beheert, zijn ingeschreven in het Rijksregister en beschikken over een rijksregisternummer (het betreft hier voornamelijk de personen die niet of niet meer in België verblijven). Daarom beheert de

Kruispuntbank een gegevensbank die complementair is aan het Rijksregister en die identificatiegegevens bevat over deze personen.

De Kruispuntbankregisters bevatten bijvoorbeeld de identificatiegegevens van:

- de grensarbeiders die in het buitenland verblijven maar in België werken;
- rechthebbenden op Belgische socialezekerheidsuitkeringen, die nooit in België hebben verbleven of die niet meer in België verblijven sinds de gemeente waar ze laatst verbleven in het Rijksregister werd geïntegreerd;
- personen die destijds rechten op socialezekerheidsuitkeringen hebben geopend en die overleden zijn voordat de gemeente waar ze laatst verbleven in het Rijksregister werd geïntegreerd, maar van wie de gerechtigden op sociale uitkeringen nog in leven zijn;
- sociaal verzekerden aan wie wel een rijksregisternummer werd toegekend maar waarvan de identificatiegegevens niet meer worden geactualiseerd door het Rijksregister, bijvoorbeeld omdat ze intussen geschrapt zijn;
- personen die een regularisatie aangevraagd hebben na een illegale aanwezigheid op het nationaal grondgebied.

BTW-nummer

Belastingplichtig is eenieder die in de uitoefening van een economische activiteit, geregeld en zelfstandig leveringen van goederen of diensten verricht die in het BTW-Wetboek zijn omschreven, ongeacht op welke plaats de economische activiteit wordt uitgeoefend (artikel 4 Wetboek BTW). Het heeft geen belang of de betrokken persoon met of zonder winstoogmerk handelt noch of de gestelde handelingen kaderen in een hoofdactiviteit of een aanvullende werkzaamheid (bijberoep).

INSZ

Voor de toepassing van de Belgische sociale zekerheid wordt elk individu op een unieke wijze geïdentificeerd aan de hand van zijn Identificatienummer van de Sociale Zekerheid (INSZ). Dat INSZ is ofwel een Rijksregisternummer, ofwel een Kruispuntbanknummer (BIS register).

KBO-nummer (ondernemingsnummer)

De overheid heeft een uniek ondernemingsnummer ingevoerd om te voorzien in een unieke identificatiesleutel voor ondernemingen. De overheid voerde geen nieuw nummer in. Ze besloot het BTW-identificatienummer om te vormen tot ondernemingsnummer. Sinds 1 juli 2003 vervangt het ondernemingsnummer het handelsregisternummer, het rechtspersonennummer en het BTW-nummer (het RSZ-nummer blijft voorlopig behouden). Voor ondernemingen die vóór 1 juli 2003 reeds bestonden is het ondernemingsnummer het BTW-nummer of het nummer van het Rijksregister voor Rechtspersonen (RRRP-nummer), voorafgegaan door een nul. Voor de ondernemingen die geen BTW-nummer of RRRP-nummer bezitten, zal een ondernemingsnummer automatisch toege-

kend worden beginnend met een 0. Ondernemingen die na 1 juli 2003 zijn opgericht, krijgen een nieuw ondernemingsnummer dat begint met een 0.

In principe krijgen de volgende personen een ondernemingsnummer:

- rechtspersonen naar Belgisch recht;
- rechtspersonen naar buitenlands of internationaal recht die in België beschikken over een zetel of zich moeten registreren krachtens een door de Belgische wetgeving opgelegde verplichting;
- iedere natuurlijke persoon, rechtspersoon of vereniging die in België:
 - hetzij een handels- of ambachtsonderneming voert;
 - hetzij als werkgever aan de sociale zekerheid is onderworpen;
 - hetzij aan de belasting over de toegevoegde waarde is onderworpen;
 - hetzij als zelfstandige een intellectueel, vrij of dienstverlenend beroep uitoefent.

Vanaf 1 januari 2005 wordt het gebruik van het ondernemingsnummer verplicht in de betrekkingen van ondernemingen met hun administratieve en rechtelijke overheden en in de onderlinge betrekkingen tussen overheden.

De Kruispuntbank van Ondernemingen, die is ondergebracht bij de Federale Overheidsdienst Economie, KMO, Middenstand en Energie, kent het ondernemingsnummer toe.

Rijksregister

Het Rijksregister houdt de gegevens bij van alle natuurlijke personen die ingeschreven zijn in:

- de bevolkings- en vreemdelingenregisters die worden bijgehouden in de gemeenten; iedere natuurlijke persoon die in België verblijft, moet in zijn hoofdverblijfplaats in één van die registers worden ingeschreven;
- de registers bijgehouden door de diplomatieke zendingen en de consulaire posten in het buitenland;
- de wachtregisters die bijgehouden worden in de gemeenten, waarin de vreemdelingen zich vluchteling verklaren of die vragen om als vluchteling te worden erkend.

RSZ-nummer

Iedere werkgever, zowel een natuurlijk als een rechtspersoon als een groepering van natuurlijke personen, die voor de eerste maal personeel aanwerft dient een RSZ-nummer aan te vragen. Op basis van een vragenlijst aan de werkgever kent de RSZ een intern identificatienummer toe aan de werkgever. Vanaf 1 januari 2005 moet elke werkgever eveneens worden geïdentificeerd bij de Kruispuntbank van Ondernemingen (KBO) en beschikken over een uniek ondernemingsnummer. Indien de werkgever dit wenst, kan hij zich vanaf diezelfde datum door de RSZ laten identificeren, enkel op basis van zijn ondernemingsnummer (KBO-nummer). Voorlopig blijft het intern identificatienummer (RSZ-nummer) nog in gebruik en is het gekoppeld aan het KBO-nummer.

Vestigingseenheidsnummer

Met vestigingseenheid wordt de plaats bedoeld die men geografisch gezien kan identificeren door een adres, waar ten minste een activiteit van de onderneming wordt uitgeoefend of van waaruit de activiteit wordt uitgeoefend. Het gaat bijvoorbeeld om volgende entiteiten: werkplaats, fabriek, winkel, verkooppunt, kantoor, mijn, directie, zetel, opslagplaats, agentschap, filiaal.

Het vestigingseenheidsnummer is een identificatienummer dat aan de vestigingseenheden wordt toegekend en volgens hetzelfde systeem wordt gevormd als het ondernemingsnummer.

De vestigingseenheid heeft dus een nummer dat verschilt van het ondernemingsnummer van de onderneming waarmee ze verbonden is. Het nummer van een vestigingseenheid is overdraagbaar van de ene onderneming naar een andere (bv. bij fusie of overname).

De Kruispuntbank van Ondernemingen, die is ondergebracht bij de Federale Overheidsdienst Economie, KMO, Middenstand en Energie, kent eveneens het vestigingseenheidsnummer toe.

Vreemdelingenregister (deel van het Rijksregister)

Er kan een bewijs van inschrijving in het vreemdelingenregister (BIVR) zijn voor bepaalde duur (witte kaart bepaalde duur – vreemdelingenkaart A) of onbepaalde duur (witte kaart onbepaalde duur – vreemdelingenkaart B).

Wachtregister (deel van het Rijksregister)

Door de wet van 24 mei 1994 tot oprichting van een wachtregister voor vreemdelingen die zich vluchteling verklaren of die vragen om als vluchteling te worden erkend werd het aantal in het rijksregister beschikbare gegevens uitgebreid met een aantal gegevens over kandidaat-vluchtelingen.

Wanneer een aanvraag positief wordt afgehandeld, verdwijnt deze persoon uit het wachtregister en wordt hij opgenomen in het vreemdelingenregister; wanneer een aanvraag negatief wordt afgehandeld, verdwijnt deze persoon uit het wachtregister wanneer hij het Belgische grondgebied heeft verlaten.

BIBLIOGRAFIE

- Administratieve Commissie voor de Sociale Zekerheid van Migrerende Werknemers, *Praktische gids voor de detachering van werknemers in de lidstaten van de Europese Unie, van de Europese Economische Ruimte en in Zwitserland*, http://ec.europa.eu/employment_social/social_security_schemes/docs/posting_nl.pdf.
- Algemene Directie Toezicht op de Sociale Wetten (2008), *Activiteitsverslag 2006*, FOD WASO, Brussel, 160 p.
- Arbeidsinspectie (2007), *Verslag inspectieproject naleving Wet arbeid vreemdelingen in de Land- en tuinbouwsector 2006*, Den Haag, 16 p.
- Arbeidsinspectie (2008a), *Jaarplan 2008*, Den Haag, 54 p.
- Arbeidsinspectie (2008b), *Meerjarenstrategie Arbeidsinspectie 2008-2011*, Den Haag, 40 p.
- Barbé J. & Lietaert B. (2004), 'Toegang tot de Belgische arbeidsmarkt', in G. Van Limberghen (ed.), *Grensoverschrijdende tewerkstelling*, TSR 2004, p. 497-545.
- Blanpain R. (2005), *Vrij verrichten van diensten en arbeidsrecht. Europese Unie & België*, Vanden Broele, Brugge, 401 p.
- Blomme F. (2007), *Sociale documenten. Werkgeversverplichtingen bij het voorkomen van sociale fraude*, Vanden Broele, Brugge, 420 p.
- Botterman C. (2008), *presentatie op Seminarie 'Vrij verkeer van werknemers: grensoverschrijdende tewerkstelling, recente Europese ontwikkelingen'*, Brussel, 20 juni 2008.
- Braekmans P. (2005), 'Het Decreet Sociaalrechtelijk Toezicht: een quasi uniformisering van het Vlaams Sociaal Handhavingsrecht', *Oriëntatie*, 4, p. 77-116.
- Buelens J. (2007a), *Tewerkstelling van buitenlandse arbeidskrachten in de bouwsector. De constructies van deloyale concurrentie juridisch belicht en doorprikt (?)*, Universiteit Antwerpen, Antwerpen, 249 p.
- Buelens J. (2007b), 'Detachering en sociale zekerheid: zegening van de markt of sociale dumping', in A. Van Regenmortel, H. Verschueren & V. Vervliet (eds.), *Sociale zekerheid in het Europa van de markt en de burgers: enkele actuele thema's*, die Keure, Brugge, p. 433-479.
- Commissie voor Economie, Werk en Sociale Economie uitgebracht door de heer Louis Bril (2007), *Gedachtewisseling over het Jaarverslag 2005 van de Inspectie Werk en Sociale Economie*, Vlaams Parlement, Brussel, 18 p.

- College voor de strijd tegen de fiscale en sociale fraude (2008), *Actieplan 2008-2009. Voorgesteld op 2 juli 2008 door Carl Devlies, Staatssecretaris voor de Coördinatie van de fraudebestrijding*, 74 p.
- Depré R., Conings V., Hondeghe A., Delvaux D., Schoenaers F. & Maesschalck J. (2007), *Haarbaarheidsstudie naar een werklustmeetinstrument voor de zetel. Etude de faisabilité de la mise en oeuvre d'un instrument de mesure de la charge de travail destiné au siège*, Instituut voor de overheid-K.U.Leuven/Institut des Sciences Humaines et Sociales-Ulg, Leuven Instituut voor Criminologie/Faculteit Rechtsgeleerdheid-K.U.Leuven, Leuven/Luik/Leuven.
- Deridder K., De Pauw B. & Van Braekel M. (2007), 'Het LIMOSA-project: grensoverschrijdende tewerkstelling vanuit vogelperspectief', *BTSZ*, nr. 1, p. 109-154.
- Demeyer B., Sannen L., Rea A. & Devleeshouwer P., *Aansluiting OCMW's op de KSZ: impactstudie op hulpverlening en organisatie*, HIVA-K.U.Leuven/GERME ULB, Leuven/Brussel, 141 p.
- Dries R., Van Brussel L. & Willekens M. (2004), *Handboek Auditing*, Intersentia, Antwerpen, 433 p.
- Devos K. (2007), 'Limosa-meldingsplicht voor buitenlandse gedetacheerden: What goes around ... comes around', *Oriëntatie*, 4, p. 77-87.
- Direction générale de l'Economie et de l'Emploi (2006), *Rapport d'activités 2005*, 120 p.
- Engels C. (2000), 'De terbeschikkingstelling van personeel in het kader van de Wet van 24 juli 1987', *Oriëntatie*, 11, p. 201-219.
- ESF-Agentschap (2008), *Jaarverslag 2007 - Artikel 13 van Verordening 438/2001*, Brussel, 27 p.
- ESF-Agentschap (2007), *Jaarverslag 2006 - Europees Sociaal Fonds in Vlaanderen*, Brussel, 42 p.
- ESF-Agentschap (2006), *Jaarverslag 2005 - Europees Sociaal Fonds in Vlaanderen*, Brussel, 39 p.
- Europese Commissie (2008a), *Annexe au Rapport annuel 2006 de la Commission sur la protection des intérêts financiers des Communautés - Lutte contre la fraude*, Office des publications officielles des Communautés européennes, Luxembourg, 219 p.
- Europese Commissie (2008b), *Guidance document on management verifications to be carried out by Member States on operations co-financed by the Structural Funds and the Cohesion Fund for the 2007-2013 programming period*, 27 p.
- Europese Commissie (2008c), *Draft guidance note on sampling methods for audit authorities (under article 62 of regulation (EC) no 1083/62 and article 16 of commission regulation (EC) no 1028/2006)*, 58 p.
- Europese Commissie (2008d), *Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad en de Rekenkamer - Een actieplan ter versterking van de toezichhoudende rol van de Commissie in het kader van het gedeeld beheer van structurele acties*, COM(2008) 97, Brussel, 24 p.

- Europese Commissie (2007a), *Handboek voor de implementatie van de dienstenrichtlijn*, Bureau voor officiële publicaties der Europese Gemeenschappen, Luxemburg, 85 p.
- Europese Commissie (2007b), *Rapport annuel 2006 de la Commission sur la protection des intérêts financiers des Communautés - Lutte contre la fraude*, Office des publications officielles des Communautés européennes, Luxembourg, 26 p.
- Europese Commissie (2007c) *Bescherming van de financiële belangen van de Gemeenschappen - Fraudebestrijding - Jaarverslag 2006*, COM(2007) 390, Brussel, 32 p.
- Europese Commissie (2007d), *Richtsnoer betreffende de auditstrategie (overeenkomstig artikel 62 van Verordening (EG) nr. 1083/2006 van de Raad)*, 21 p.
- Europese Commissie (2007e), *Guidance document on a common methodology for the assessment of management and control systems in the Member States (2007-2013 programming period)*, 7 p.
- Europese Commissie (2005), *Verslag van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad inzake de toepassing van Verordening (EG) nr. 1469/95 (Zwarte lijst)*, COM (2005) 520, Brussel, 7 p.
- Federaal Coördinatiecomité voor de strijd tegen de illegale arbeid en de sociale fraude (2005), *Controle van buitenlandse werkgevers. Bruikbare tips voor de inspecteurs van de diverse sociale en fiscale inspectiediensten*, Brussel, 41 p.
- FOD Financiën, Entiteit Belastingen en Invordering (2007), *Jaarverslag 2006*, Belastingen en Invordering, Brussel, 82 p.
- Geets J., Pauwels F., Wets J., Lamberts M. & Timmerman C. (2006), *Nieuwe migranten en de arbeidsmarkt*, OASES-Universiteit Antwerpen/HIVA-K.U.Leuven, Antwerpen/Leuven, 434 p.
- Hübner D. (2008), 'Control of structural actions - meeting the challenge', *Speech voor Seminarie: Control of structural actions - meeting the challenge*, Brussel, 10 juni 2008.
- Inspectie Werk en Sociale Economie (2005), *Controlehandleiding ESF-dossiers*, Brussel, 21 p.
- Inspectie Werk en Sociale Economie (2006), *Strategisch plan*, Brussel, 17 p.
- Inspectie Werk en Sociale Economie (2007), *Jaarrapport 2006*, Brussel, 90 p.
- Inspectie Werk en Sociale Economie (2008), *Jaarrapport 2007*, Brussel.
- Interne Audit van de Vlaamse Administratie (2007), *Jaarverslag van het Auditcomité en Interne Audit van de Vlaamse Administratie 2006*, Brussel, 89 p.
- Interne Audit van de Vlaamse Administratie (2008), *Ontwerprapport audit van het Europees Sociaal Fonds - ESF Systeemaudit 2007*, Brussel, 30 p.
- Jorens Y. & Van Overmeiren F. (2007), *Voorstellen voor een beter evenwicht tussen grensoverschrijdende tewerkstelling en sociale bescherming*, UGent, Gent, 200 p.
- Joubert N. (2007), 'Processus de détection et évaluation de la fraude sociale', *Paper gepresenteerd op Colloquium: Economie informelle, travail au noir*, Marne-la-Vallée, 17 september 2007.

- Joubert N. (2008), 'Detection Process and Evaluation of Social Fraud', *Slides gepresenteerd op OASIS Workshop on Data Mining for Detection and Fighting Fraud*, Brussel, 1 februari 2008.
- Khouw J. (2008), 'Fraud Prevention – The role of the Management Authorities', *Slides gepresenteerd op Seminarie: Control of structural actions – meeting the challenge*, Brussel, 10 juni 2008.
- Louchard C. & Trivino S. (2008), 'Benefits of Data Mining for the Forensic Auditor', *Slides gepresenteerd op OASIS Workshop on Data Mining for Detection and Fighting Fraud*, Brussel, 1 februari 2008, 27 p.
- Ministerie van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest; Bestuur Economie en Werkgelegenheid (2007), *Jaarverslag 2006 Bestuur Economie en Werkgelegenheid*, Brussel, 78 p.
- Mosselman M. & van Rij C. (2005), *Naleving van de Wet arbeid vreemdelingen*, Regio-plan, Amsterdam, 74 p.
- Okkers L. & Pauwels F. (2008), 'Clandestiene arbeidsmigratie en het informele arbeidscircuit', in C. Timmerman, I. Lodewyckx & Y. Bocklandt (red.), *Grenze-loze solidariteit? Over migratie en mensen zonder papieren*, Acco, Leuven, p. 121-155.
- OLAF (2008), *Résumé septième rapport d'activité pour la période du 1^{er} janvier 2006 au 31 décembre 2006*, Office des publications officielles des Communautés européennes, Luxembourg, 87 p.
- OLAF (2007), *Zevende activiteitenverslag, 1 januari 2006-31 december 2006*, 18 p.
- OLAF (2004), *Fraudebestrijding en transnationale criminaliteit: OLAF en internationale samenwerking*, Bureau voor officiële publicaties der Europese Gemeenschappen, Luxemburg, 79 p.
- Pacolet J. & Baeyens K. (2007), *Deloyale concurrentie in de bouwsector. Een terreinverkenning van mechanismen van sociale fraude, hun omvang en hun gevolgen voor de sector*, HIVA-K.U.Leuven, Leuven, 149 p.
- Pacolet J. & De Wispelaere F. (2008), *Informatie- en analysecentrum of observatorium ondergrondse economie (OBSE): haarkbaarheidsstudie*, HIVA-K.U.Leuven, Leuven.
- Pacolet J. & Marchal A. (2001), *Sociale fraude in België*, HIVA-K.U.Leuven, Leuven, 261 p.
- Pacolet J., Perelman S., Pestieau P. & Baeyens K. (2008), *Een indicator voor de omvang en evolutie van het zwartwerk in de Belgische Economie*, HIVA-K.U.Leuven, Leuven.
- Rasschaert K. (2000), 'Werving, selectie, uitzendarbeid, outplacement, executive search of headhunting: wie mag wat in Vlaanderen na 1 september?', *Oriëntatie*, 8-9, p. 149-163.
- Rekenhof (2006), *De Europese Unie en de Vlaamse Gemeenschap: een verkenning – Verslag van het Rekenhof aan het Vlaams Parlement*, Brussel, 87 p.
- Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening (2008a), *Jaarverslag 2007*, RVA, Brussel, 440 p.
- Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening (2008b), *Producten*, Intern document, Brussel.

- Rijksdienst voor Sociale Zekerheid (2004), *Jaarverslag 2003*, RSZ, Brussel.
- Sociale Inlichtingen- en Opsporingsdienst (2007), *Activiteitenverslag 2005*, SIOD, Brussel, 100 p.
- Sociale Inlichtingen- en Opsporingsdienst (2007), *Jaarverslag 2006*, SIOD, Den Haag, 24 p.
- Sociale Inlichtingen- en Opsporingsdienst (2008), *Strategisch plan 2008*, SIOD, Brussel, 14 p.
- Sociale Inspectie (2007), *Jaarverslag 2005*, SI, Brussel, 112 p.
- Vanachter O. (2004), 'De tewerkstelling van werknemers van vreemde nationaliteit', *Oriëntatie*, nr. 9, p. 235-242.
- Van De Merckt T. (2008), 'Fraud detection: a business knowledge issue', *slides gepresenteerd op OASIS Workshop on Data Mining for Detection and Fighting Fraud*, Brussel, 1 februari 2008.
- Van den Broele E. (2008), 'Gezondheidsbarometer van de Belgische ondernemingen', *In Foro*, nr. 6, p. 4 -31.
- Vandenbroucke F. (2006), *Beleidsbrief Werk 2006*, Brussel, 72 p.
- Vandenbroucke F. (2007), *Beleidsbrief Werk 2007*, Brussel, 46 p.
- Vandenbroucke F. (2008), *Beleidsbrief Werk 2008. De paradox van de schaarste*, Brussel, 59 p.
- Van der Beken T. (2005), 'Risico, kwetsbaarheid en criminaliteit', *slides gepresenteerd op Internationale Conferentie 'Risicoanalyse: een nieuwe uitdaging voor de politie'*, 13 december 2005.
- Van Eeckhoutte W. & De Maeseneire G. (2007), 'Arbeidsrelatieswet. Het bepalen van de rechtsaard van arbeidsrelaties', *NjW*, 156, p. 98-119.
- Van Hees G., Ponsaers P. & Vander Beken T. (2005), *Recherchemanagement: sturen naar kwaliteitsvol opsporingswerk*, Maklu, Antwerpen, 364 p.
- Van Hoogenbemt H. (2007), 'Zelfstandigheid en schijnzelfstandigheid na de Programmawet (I) van 27 december 2006', *Oriëntatie*, 3, p. 49-65.
- Verschuieren H. (2000), *Grensoverschrijdende tewerkstelling. Tewerkstelling van buitenlandse werknemers en vrij verkeer van werknemers in de Europese Unie*, die Keure, Brugge, 180 p.
- Verschuieren H. (2006), 'Sociale zekerheid en detachering binnen de Europese Unie. De zaak Herbosch Kiere: een gemiste kans in de strijd tegen grensoverschrijdende sociale dumping en sociale fraude', *BTSZ*, 2006, nr. 3, p. 403-449.
- Visser J. Ph. & van Zevenbergen R.G. (2000), *Illegale tewerkstelling. Eindrapport, Research voor Beleid*, Leiden, 95 p.
- Vlaamse Overheid (2008), *Rapport zes jaar Vlaamse Wooninspectie*, Brussel, 49 p.
- Vlaamse Overheid (2007), *Leidraad interne controle/organisatiebeheersing*, Brussel, 96 p.
- Vlaamse Regering (2007), *Ontwerp van samenwerkingsovereenkomst tussen de vzw ESF-Agentschap (ESF) en de Vlaamse Regering (VR) 2008 - 2010*, Brussel, 26 p.
- Vlaamse Regering (2006), *Samen voor meer banen: een Vlaams Meerbanenplan*, Brussel, 29 p.

- Vlaams Subsidieagentschap voor Werk en Sociale Economie (2008), *Jaarverslag 2007*, Brussel, 80 p.
- Wells J.T. (1997), *Occupational Fraud and Abuse*, Obsidian Publishing Company, Austin, 564 p.
- Werk en Sociale Economie (2006), *Operationeel programma Doelstelling 2 Vlaanderen 2007-2013*, Brussel, 110 p.